

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE L'ORGANISATION
DES
POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF
DU CANTON DE NEUCHÂTEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 18 Mars 1911, à 1 h. 1/2

PAR

Etienne JACKSON

Président : M. CHAVEGRIN, *professeur*
Suffragants { MM. LARNAUDE, *professeur*
LESEUR, *professeur*

PARIS (V^e)
V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot et 12, rue Toullier

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE L'ORGANISATION

DES

POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF

DU CANTON DE NEUCHÂTEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 18 Mars 1911, à 1 h. 1/2

PAR

Etienne JACKSON



Président : M. CHAVEGRIN, professeur

Suffragants { *MM. LARNAUDE, professeur*
LESEUR, professeur

PARIS (V.)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot et 12, rue Toullier

1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549918_0001

DE L'ORGANISATION
DES
POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF
DU CANTON DE NEUCHÂTEL

INTRODUCTION

La république et canton suisse de Neuchâtel est régie par la Constitution de 1858, aux termes de laquelle le pouvoir exécutif appartient à un conseil de cinq membres, le Conseil d'État, élu par le peuple; le pouvoir législatif à une chambre unique, le Grand Conseil, également élu par la voix du suffrage universel.

Dans son activité législative, le Grand Conseil a un puissant et réel collaborateur dans le peuple lui-même dont la souveraineté n'est pas un titre illusoire. Passionnément épris de démocratie, les Neuchâtelois, comme du reste les Suisses en général, ont attribué au peuple le droit d'être consulté, s'il le désirait, pour approuver ou rejeter une loi ou un décret; c'est là le referendum facultatif. Plus encore, le peuple, indépendamment de ce droit qui n'est que négatif, en possède un qui est

positif : il peut déposer sur les bureaux du Grand Conseil une proposition de loi destinée à donner naissance à un texte légal. C'est là le droit dit d'initiative populaire.

Comme nous venons de le dire, le peuple nomme ses grands conseillers, ce qui est de rigueur en terre républicaine, et ses conseillers d'État, mesure tout à fait exceptionnelle, inconcevable hors de Suisse, particulièrement significative. Il élit également ses juges de paix (1).

On voit combien la situation de la Suisse est particulière, grâce à ces droits populaires si étendus. L'un d'eux fera l'objet d'une partie de notre étude, du moins en ce qui concerne Neuchâtel, c'est l'élection directe du Conseil d'État par le peuple dont on peut dire qu'il a été logiquement et chronologiquement l'aboutissant de tous les droits populaires, en même temps que le point culminant.

Avant d'entrer dans le vif de mon sujet, qui sera l'étude du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, un rapide exposé historique s'impose pour comprendre l'origine des institutions dont il sera parlé.

1. Les membres des tribunaux sont nommés par le Grand Conseil.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

Le territoire du canton de Neuchâtel, qui comprend 808 kilomètres carrés, est situé entre les cantons de Berne et de Vaud, le lac qui porte son nom et le Doubs. Par sa superficie, il est en importance le quatorzième canton suisse; ses montagnes sont couvertes de sapins et de pâturages, et les rives du lac, de vignobles : l'industrie y est très florissante et prend un essor de jour en jour plus considérable ; la plus importante, comme aussi la plus célèbre, est l'horlogerie de la Chaux-de-Fonds. Sa population, d'après un recensement de 1909, est d'environ 135.000 âmes dont 63.000 Neuchâtelois, 57.000 confédérés et 15.000 étrangers. D'après un recensement fédéral de 1900 il est, par le chiffre de sa population, le onzième canton.

Avant 1288, Neuchâtel, ainsi que le comté de Valengin, était un fief immédiat de l'Empire, ce qui lui donnait une situation très indépendante. A cette date, Amédée de Neuchâtel dut le céder à Jean de Châlon ;

dès cette époque, pour ne pas tomber entièrement aux mains de leurs voisins de l'Ouest, des relations s'établirent entre les Neuchâtelois et leurs voisins, les Républiques suisses qui luttèrent aussi pour leur liberté. Le premier traité de combourgeoisie fut conclu par le comte Rollin avec Fribourg en 1290 ; c'était une alliance par laquelle les deux pays se promettaient secours et mutuel appui en cas de guerre, libre passage et libre commerce sur leurs territoires respectifs. Ce genre de traité devint très fréquent dans la suite : Neuchâtel en conclut de semblables avec Lucerne, Berne en 1307, avec Soleure en 1324. C'est le point de départ de son amitié pour les confédérés.

De bonne heure aussi, les princes neuchâtelois comprirent que leur intérêt, pour conserver leurs sujets et même s'en attirer de nouveaux, était de laisser à ses derniers le plus de liberté possible : dès 1214, les bourgeois de Neuchâtel obtinrent une charte, très avancée pour l'époque, et par laquelle ils avaient la garantie de leur liberté personnelle, le droit de disposer de leurs biens (sous la réserve de payer au prince un impôt, le lod) ; la liberté de commerce et d'industrie, l'abolition des corvées, etc... Les comtes de Neuchâtel devaient, à leur avènement, jurer fidélité à leur canton.

Ces droits vont s'accusant sans cesse : en 1454, Jean de Fribourg donne aux bourgeois de la ville le

droit de s'administrer eux-mêmes par des conseils élus par les bourgeois et un corps exécutif appelé « les Quatre-Maîtres bourgeois » ou « les Quatre Ministres ». Ces libertés, bien comprises, favorisèrent singulièrement la vie économique du pays et sa prospérité.

La justice était primitivement rendue par le prince lui-même, assisté de personnages de son choix, nobles ou bourgeois. Le tribunal siégeait généralement au mois de mai : d'où le surnom de « Plaid de Mai » ou plus communément d'« Audiences générales ». Les affaires devenant plus nombreuses, on délègue les causes personnelles à un tribunal plus restreint, dit le « Tribunal des Trois-États » et composé de douze membres : quatre gens d'église, quatre nobles et quatre bourgeois. Bientôt, ce tribunal engloba toutes les affaires, rendant superflues les « Audiences générales » qui, depuis 1618, ne furent plus convoquées. Le « Tribunal des Trois-États » prit même de l'importance au point d'entrer dans le domaine de la politique. En 1530, la maison de Châlon, qui possédait la suzeraineté sur Neuchâtel s'éteignit, dans sa branche directe, en sorte que le pays ne dépendit plus que de lui-même ; aussi, à la mort de François de Longueville, en 1551, le tribunal des Trois-États revendiquait-il le droit de se prononcer entre les compétiteurs de la succession. Ce droit lui fut dès lors maintenu et il l'exerça notamment en 1707 au moment de la mort,

sans héritier, de la duchesse de Nemours. A cette occasion, il ne se présenta pas moins de quinze prétendants, parmi lesquels le prince de Conti soutenu par Louis XIV et dont l'échec motiva même une prise d'armes de la part de ce dernier; le choix des « Trois-États » se porta sur le roi de Prusse, Frédéric I^{er}, qui donna à Neuchâtel une charte très libérale appelée les « Articles généraux » ; il se faisait représenter par un gouverneur résidant en permanence, mais les affaires du pays étaient, en réalité, dirigées par un Conseil d'État nommé par le roi et composé de nobles.

Avec un souverain si éloigné, ne s'occupant qu'indirectement des affaires, le gouvernement du pays devait fatalement tomber aux mains d'une caste : ce fut la noblesse qui s'empara effectivement des rênes du gouvernement. C'est peu après cette époque que fut la grande vogue de Rousseau, et la Révolution française de 1789 devait trouver en Suisse les plus chaudes sympathies ; la Déclaration des Droits de l'Homme fut cause à Neuchâtel de manifestations passionnées au point que le Conseil d'État s'en émut et se décida à sévir : il proscrivit un certain nombre de manifestants, la plupart horlogers de la Chaux-de-Fonds qui allèrent porter leur industrie en France, spécialement à Besançon.

A cette époque, l'opinion publique était très surexcitée : en 1798, une armée française envahit le pays de Vaud, Berne et établit la République helvétique, une

et indivisible. Neuchâtel ne fut pas atteint en tant que principauté prussienne, mais, de ce fait, ne fut pas non plus rattaché définitivement à la Suisse au moment de la reconstitution de celle-ci en 1803 sous l'acte de médiation. Néanmoins, à cette même époque, Napoléon, alors en pleine gloire, exigea de Frédéric-Guillaume III la cession de la principauté de Neuchâtel. Ce dernier y consentit malgré le serment qu'il avait fait de posséder cette principauté comme un État indépendant, indivisible et inaliénable. Napoléon en fit don à Berthier ; ce nouveau prince, trop occupé à son poste de chef d'état-major de la Grande Armée ne vit jamais Neuchâtel. Le général Oudinot y fut envoyé pour en prendre possession avec 8.000 hommes et un gouverneur, le baron de Lespérut ; si bien que, malgré un réel souci de la part de ce dernier et de son maître Berthier, d'agir au mieux des intérêts de leurs nouveaux administrés, le mécontentement était général : c'est à ce moment, qu'en 1813 eut lieu l'entrée des alliés en Suisse : Neuchâtel se trouvait dans une situation délicate en sa qualité de possession française : c'est à ce titre que les armées autrichiennes l'envahirent, provoquant la fuite du baron de Lespérut. Un groupe de citoyens n'hésita pas alors à faire une démarche auprès du roi de Prusse, le priant de prendre le pays sous sa protection. A ce moment, il eût été facile de faire de Neuchâtel une république suisse, et c'était le vœu d'une partie des membres du gouvernement, mais la majorité

des habitants préférerait voir le pays redevenir principauté prussienne. Frédéric-Guillaume III accéda aisément au désir de ses anciens sujets, tout en insistant auprès de ses alliés et de la Diète fédérale pour que Neuchâtel fût admis au nombre des cantons suisses.

La Diète eut du mal à y consentir : certes, Neuchâtel, par son passé, par sa situation géographique, semblait justifier cette demande ; mais ce pays devait avoir en lui deux âmes : comment admettre un canton-principauté dans une confédération de républiques ? C'était une anomalie choquante. En fin de compte, la considération d'une bonne frontière militaire l'emporta et Neuchâtel fut reçu solennellement, le 12 septembre 1814, comme vingt et unième canton suisse en même temps que le Valais et Genève.

C'est une époque où de grands courants d'idées politiques se propagent : les revendications populaires commencent à se faire entendre ; le renversement de Charles X en France eut sa répercussion en Suisse et c'est de cette époque que date la reconnaissance réelle de la souveraineté du peuple dans bien des cantons, ouvrant ainsi une ère de démocratie. Neuchâtel ne pouvait rester indifférent à ce mouvement : tandis qu'ailleurs, on créait des Grands Conseils élus par le peuple et possédant des prérogatives réelles (le droit d'initiative, l'élection du pouvoir exécutif), la charte-constitution de 1814 avait institué, sous le nom

d' « Audiences Générales », un simulacre de corps législatif composé de telle manière qu'il était à l'entière dévotion du gouvernement. Les droits individuels, eux aussi, y étaient bien plus restreints que dans les cantons voisins, mais était-il possible, tant que subsisterait un lien monarchique, de modifier cet état de choses ? Évidemment non, car proclamer la souveraineté du peuple était dire que le roi en était dépossédé. Cette situation fausse ne pouvait durer. Neuchâtel, tiraillé dans deux sens contraires, la Suisse d'une part, marchant à la démocratie, la Prusse d'autre part, monarchie de droit divin, devait fatalement rompre avec l'une ou l'autre.

En plus de cela, la Suisse était, à cette époque, complètement bouleversée par le Sonderbund.

Telles sont les causes de la révolution de 1848 ; elles sont multiples, anciennes et profondes. La République du 1^{er} mars n'a donc pas été un accident, mais bien le développement logique, forcé, de la situation créée en 1707 par le rattachement de Neuchâtel à la maison de Brandebourg. Le signal de la révolution fut donné par les événements de France et le détronement de Louis-Philippe. Elle fut toute pacifique : le 1^{er} mars, le gouvernement provisoire adresse une notification au Conseil d'État l'invitant, étant donné les événements survenus, à remettre aux mains du gouvernement « l'abdication de ses pouvoirs ainsi que les titres,

papiers, documents et matériel de l'État, afin qu'eux-mêmes puissent à leur tour, les rendre au gouvernement qui sera définitivement constitué ». N'obtenant pas de réponse, un membre du gouvernement provisoire, Georges du Bois, va trouver les conseillers d'État en séance, leur demande de signer leur abdication pure et simple et, sur leur refus, prononce immédiatement leur séquestration. Le 3 mars, Alexis-Marie Piaget, président du gouvernement provisoire, reçoit solennellement les commissaires fédéraux; ce grand jour est universellement fêté avec un indescriptible enthousiasme.

Mais le gouvernement provisoire n'avait pas la tâche facile: il restait, malgré tout, face à face avec de puissants adversaires: la noblesse, le clergé, les autorités bourgeoises, les fonctionnaires royaux. Les uns et les autres, liés par leurs serments officiels envers le roi, considéraient les républicains comme des usurpateurs. Aussi, adoptèrent-ils en général, pendant de longues années, une attitude de bouderie vis-à-vis des affaires publiques.

Une Assemblée constituante fut élue à laquelle Piaget présenta un projet de constitution, modèle de constitution républicaine et démocratique, qui fut adoptée presque intégralement par le vote populaire du 30 avril et à qui la Diète donna sa garantie, le 10 juillet de la même année.

Le 5 avril, le roi avait adressé aux Neuchâtelois des lettres patentes dans lesquelles il les autorisait, pour l'avenir, tout en approuvant l'abstention pratiquée jusqu'à ce jour par ses fidèles sujets, « à ne prendre conseil que de la position et du bonheur de leur pays, sans se laisser arrêter par les liens qui le rattachent à lui ». Les anciens conseillers d'État donnèrent alors immédiatement leur démission. Ce jour-là, s'ouvrit pour le pays une ère d'apaisement, de repos bien mérité. A peine quelques manifestations royalistes bientôt réprimées ; le gouvernement put se consacrer tout entier au bien-être de ses administrés et aux intérêts du pays ; il éteignit une lourde dette publique par un impôt extraordinaire, élabora un Code civil, combinaison du Code Napoléon et de la coutume neuchâteloise, dirigea son activité vers des travaux utiles à l'industrie et à l'agriculture, étudia notamment la question des chemins de fer. Mais la situation de Neuchâtel vis-à-vis du roi de Prusse n'était pas encore absolument nette ; ce ne fut que par le traité de Paris (le 26 mai 1857), que Neuchâtel obtint, en droit comme en fait, sa complète émancipation.

LES CONSTITUTIONS NEUCHATELOISES

1806. — La première constitution présentant réellement cet aspect sous une forme concrète, est celle

que le baron de Lespérut, délégué de Berthier, donna à Neuchâtel en 1806. Le baron était sage, prudent et modéré : il s'en rapporta au Conseil d'État qui lui remit un projet de constitution dont les principaux points sont les suivants : le gouvernement est monarchique ; c'est du Prince qu'émanent tous les pouvoirs et c'est en son nom qu'ils sont exercés ; un gouverneur qui le représente particulièrement est chef de l'administration.

Un Conseil d'État, présidé pour le gouverneur, forme le conseil particulier du Prince.

Un chancelier, un procureur général, un trésorier général, un avocat général, un secrétaire du Conseil d'État exercent chacun, sous les ordres du Conseil, les fonctions d'administration qui sont attributives à leurs offices respectifs.

Le pays est divisé en vingt-deux juridictions avec chacune son chef civil et son tribunal civil de première instance présidé par le châtelain ou maire.

Le culte protestant est reconnu, mais est placé sous la tutelle du Prince.

Le pays est divisé en quatre circonscriptions militaires.

1814. — La charte-constitution de 1814 avait, sous le nom d'Audiences générales, créé un pseudo-corps législatif, en réalité à l'entière dévotion du gouvernement. On y trouvait tout d'abord le bureau du Conseil

d'État, qui en avait la présidence, savoir : le gouverneur-président, le chancelier, le procureur général et le secrétaire d'État : puis dix conseillers d'État ; les chefs de juridiction, sortes de magistrats, à la fois administratifs et judiciaires, nommés par le Conseil d'État, au nombre de vingt et un ; enfin quatorze notables, aussi désignés par lui.

En tout, quarante-neuf membres, faisant partie du gouvernement ou désignés par lui. A côté, on trouvait l'élément populaire représenté par trente membres élus au troisième degré, c'est-à-dire que les assemblées primaires des communes se bornaient à choisir des électeurs qui élaboraient une liste double de candidats, et c'est la Cour de justice de la juridiction, composée du chef de la juridiction et de douze à vingt-quatre justiciers, qui faisait en réalité l'élection en réduisant cette liste de moitié.

Dans ces conditions, aucune initiative n'était possible : ni publicité des débats, ni liberté de la presse ; pas de contrôle sérieux de l'administration, à peine une ombre de séparation des pouvoirs. Cette Chambre n'avait même pas à voter le budget ; quelquefois seulement les lois d'impôt lui étaient soumises. C'était en réalité une machine à endosser les responsabilités dont le Conseil d'État ne se souciait pas. Voilà pour l'organisation constitutionnelle ; sous le rapport des droits individuels, le libre exercice des deux cultes était

garanti, ainsi que la liberté du commerce et de l'industrie et que la liberté individuelle, en ce sens que nul ne pouvait être arrêté que par un mandat de justice régulier. Mais pas un mot de l'égalité civile ni de la libre accession de tous aux fonctions publiques. Certains privilèges demeuraient encore réservés aux bourgeois.

La justice était rendue non suivant un code civil, mais suivant les coutumes du pays, différentes à Neuchâtel et à Valangin; ce manque d'unité dans la jurisprudence était du plus fâcheux effet.

En matière pénale, on appliquait la Caroline, sorte de code extrêmement rigoureux qui remontait à Charles-Quint.

LES CONSTITUTIONS RÉPUBLICAINES

La première de ces constitutions date de 1848; elle a été remplacée par celle de 1858 modifiée elle-même dans la suite en 1873, 1879, 1882, 1887, 1889, 1903 et 1906. Elle fut adoptée par le peuple, le 21 novembre, par 5730 voix contre 3385, après une triple votation, les deux premières votations ayant donné un résultat négatif.

Elle comprend quatre-vingt-six articles et les chapitres suivants : État politique. Territoire. Droit public neuchâtelois. Forme du gouvernement. Du

Grand Conseil du Conseil d'État. Du pouvoir judiciaire. Des communes. Des Cultes. De l'Éducation. Dispositions particulières. Disposition finale. Revision de la Constitution, auxquels viennent s'ajouter des dispositions transitoires.

CHAPITRE II

DU GRAND CONSEIL

HISTORIQUE

Nous avons vu comment, sous la féodalité, les pouvoirs des tribunaux s'accrurent au point d'en faire par étapes, un véritable corps législatif. En 1618, les audiences qui seules possédaient le pouvoir de légiférer, l'exerçaient mal : leur constitution hétérogène leur interdisant toute œuvre utile, ces audiences se virent déposséder de leur pouvoir au profit des Trois-États qui l'exercèrent jusqu'en 1814 ; mais ils n'eurent jamais cette autorité que donne toujours le droit ; cette institution fut toujours impopulaire à cause de son manque d'indépendance. Le désir général était que cette assemblée législative soit formée par élection, vœu qui ne fut exaucé qu'à la reprise des Audiences Générales en 1814. Celles-ci reprenaient avec leur ancienne composition après un repos de deux siècles

E. Jackson

(art. 14 de la charte). Elles comprenaient : les dix plus anciens membres du Conseil d'État ; quatorze notables pris hors du Conseil d'État, dont quatre ministres du Saint-Évangile, tous choisis par Sa Majesté ; un maximum de vingt-quatre chefs de juridiction ; enfin, trente membres nommés par les divers districts de la principauté d'après leur importance et leur population.

Pour être électeur, il était établi qu'on devait habiter le district, être âgé de vingt-deux ans, n'avoir jamais été mis en faillite, ni avoir été condamné par une sentence criminelle, ni être assisté par les fonds publics. La votation se passait de la façon suivante : au premier tour, le nombre des élus était indéterminé. Ceux-ci se réunissaient ensuite entre eux, et réduisaient par le vote leur nombre au double de celui des députés à élire. La Cour de justice faisait entre ces derniers le choix suprême et décidait ainsi de ceux qui devaient siéger.

Pour être éligible, il fallait avoir vingt-cinq ans révolus, être né sujet de l'État, habiter le district, posséder des biens immeubles pour 1000 livres tournois au moins. Les fonctions de ces membres élus des « Audiences générales » étaient conférées à vie ; pour les conseillers d'État, leurs fonctions expiraient avec l'emploi.

C'était le gouvernement qui convoquait les « Audiences », au moins une fois tous les deux ans ; le roi devait sanctionner leurs décisions et publiait les arrêts. Néanmoins, l'esprit démocratique du peuple

neuchâtelois se lassa vite de ces procédés compliqués d'élection; au reste, le roi, malgré cette institution, restait le maître absolu. Les Audiences, en raison de leur fâcheuse composition, rendirent peu de lois et leur tâche était d'autant plus ardue, du fait que le développement national était encore insuffisant.

Une déclaration royale du 3 septembre 1831 substitua aux Audiences un corps législatif qui devait se composer de dix députés nommés par le roi pour six ans. Les autres membres devaient être élus par le peuple à raison de un député pour 500 âmes, pour six ans également, et sortant par tiers tous les deux ans. Les conditions d'éligibilité étaient les mêmes que précédemment. Les sessions devaient être annuelles, mais le président du Conseil d'État avait le pouvoir d'avancer la date des convocations. Autre innovation importante : les séances étaient publiques.

Le premier règlement électoral de la République ne modifia rien, quant à la procédure, à l'état de choses existant ; on conserva les mêmes collèges, le même nombre de députés (il y en avait à ce moment quatre vingt-huit, et 44.668 électeurs), la même procédure pour les élections. Ce fut un tort : il ne pouvait y avoir d'harmonie grâce à ce système de votation en commun qui faisait s'entre-choquer toutes les passions politiques et grâce au pouvoir discrétionnaire des bureaux.

La première loi électoral datant du 5 mars 1852 ne

supprima aucun de ces inconvénients : celle du 30 novembre 1858 subdivisa les collèges en sections pour éviter les grands attroupements et rapprocher le lieu de vote de l'électeur. La loi du 14 avril 1871 emena de nouveaux progrès dans l'organisation du vote en créant un bureau élu par une commission.

La loi du 28 octobre 1891 réalisait aussi plusieurs innovations : elle proclamait le vote obligatoire et adoptait la représentation proportionnelle basée sur la concurrence des listes. Cette même loi créait le registre et la carte civique et facilitait en outre le droit de vote aux électeurs accomplissant leur service militaire (1), aux employés des chemins de fer et des postes ; ainsi qu'aux malades et aux infirmes.

La loi actuellement en vigueur est celle du 22 novem-

1. Les militaires de tout grade ont donc le droit de vote, comme du reste dans toute la Suisse, mais contrairement à ce qui a lieu dans les pays voisins comme la France, l'Allemagne, la Belgique. En effet, les Suisses, pour rester fidèles à une question de principe n'ont pas voulu priver de leur droit de vote des électeurs qui n'avaient rien fait pour légitimer cette privation et qui continuaient à garder leur titre de citoyen. D'autres considérations d'ordre pratique n'ont pas, comme dans d'autres pays, contribué au retrait de ce droit : le service militaire est beaucoup moins long en Suisse qu'ailleurs et, même chez les gradés, il y a fort peu d'hommes de métier ; retirer le droit de vote aux militaires serait donc plus injuste et d'autre part plus inutile qu'ailleurs. Outre cela, les passions politiques y sont aussi moins violentes, les propagandes moins dangereuses et les troubles plus rares. Les officiers sont même éligibles. A Neuchâtel, les militaires votent dans les casernes mêmes.

bre 1894. Elle établit, à titre définitif, le principe de la proportionnalité dans les élections législatives.

Aujourd'hui, le Grand Conseil est composé de députés élus directement par le peuple dans la proportion de un député par groupe de 1.200 âmes, chaque fraction de 600 âmes comptant pour 1.200. Auparavant, les nombres correspondant étaient de 1.000 et de 500. Cette modification a été motivée en partie par l'exiguïté de la salle des séances du Grand Conseil, en partie aussi par l'opinion de beaucoup qui était que le nombre des députés était trop élevé pour le canton (1).

ÉLECTORAT ET ÉLIGIBILITÉ

Sont électeurs tous les citoyens Neuchâtelois âgés de vingt ans révolus (2), tous les Suisses du même âge nés dans le canton ou y ayant leur principal domicile (ces derniers trois mois après le dépôt de leurs papiers). Ce délai, qui était de deux ans avant 1873, a été porté à trois mois, temps qui ne paraît ni trop

1. Dans les autres cantons le nombre des députés varie. Ceux qui ont une population à peu près égale à celle de Neuchâtel ont en général 100 députés; les cantons les plus peuplés en ont 200. Genève a stipulé dans sa constitution un maximum de 100 députés, nombre largement suffisant.

2. Il est à remarquer que les constitutions démocratiques abaissent l'âge de l'électorat, sachant les jeunes électeurs plus sensibles aux idées nouvelles. En Allemagne, au contraire, le législateur s'est méfié de ces derniers et a élevé l'âge à vingt-cinq ans.

long, pour ne pas assimiler tous les Suisses : aux Neuchâtelois, ni trop court, pour permettre à tout Suisse d'exercer son droit de vote : il reste bien entendu que nul ne peut exercer ses droits politiques dans plusieurs cantons.

Les militaires dont nous avons déjà parlé possèdent également le droit de vote.

Tout électeur de vingt-cinq ans révolus est éligible : les fonctions ecclésiastiques, celles de conseiller d'État et celles de représentant direct du Conseil d'État dans les districts sont incompatibles avec le mandat de député au Grand Conseil. De même pour les fonctionnaires et employés de la Chancellerie d'État, des départements du Conseil d'État et des autres préfectures.

Est réputé démissionnaire en ce qui touche son mandat de député, mais est rééligible tout membre du Grand Conseil qui, n'étant pas revêtu de fonctions publiques au moment de son élection, accepte pendant la durée de son mandat des fonctions publiques salariées, soit administratives, soit judiciaires ; tout membre du Grand Conseil qui, déjà revêtu de fonctions publiques au moment de son élection, accepte pendant la durée de son mandat d'autres fonctions publiques salariées.

Ne peuvent être ni électeurs, ni éligibles :

1° Ceux qui exercent des droits politiques hors du canton ;

2° Ceux qui sont au service d'une puissance étrangère ;

3° Ceux qui ont été condamnés pour banqueroute simple ou frauduleuse ;

4° Les interdits ; ceux qui sont sous le coup d'une sentence infamante ;

5° Ceux que les tribunaux ont condamnés à la privation temporaire des droits civiques, pendant la durée de la peine.

Avant 1882, les contribuables en retard dans le paiement des taxes, ne pouvaient voter : cette condition était rigoureuse et injuste et, pratiquement, elle causait des ennuis aux bureaux électoraux. Néanmoins, l'exclusion de ces électeurs a été maintenue pour les élections municipales.

VOTE OBLIGATOIRE

Depuis la loi de 1894, le vote est obligatoire. Il s'agit ici d'une obligation morale, la sanction faisant défaut. Ce caractère obligatoire du vote apparaît dans la même loi que la proportionnalité ; cette première mesure paraissait indispensable au bon fonctionnement de la seconde.

Lors de la discussion de cette loi, le Conseil d'État

avait proposé d'infliger une amende de 0 fr. 50 aux non-votants (ce qui se fait à Zurich) mais la commission législative du Grand Conseil refusa cette mesure, comme contraire aux mœurs du pays, et en fit échouer la proposition.

En résumé, ce caractère d'obligation du vote n'a eu aucune influence sur l'esprit des électeurs : on peut, en effet, constater qu'il n'y a plus de votants qu'auparavant, que dans les élections législatives cantonales, et il est bien vraisemblable que la proportionnalité en est la cause.

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Il n'y a pas eu de canton où la représentation des minorités ait été aussi souvent agitée que dans le canton de Neuchâtel : on peut en trouver la cause dans ce fait que le parti radical a conservé de bonne heure et pour toujours, le pouvoir. Dans les cantons où les partis alternaient au pouvoir, on conçoit que le souci des minorités (qui pouvaient d'un jour à l'autre devenir des majorités) était moindre qu'à Neuchâtel, de trouver un système qui lui garantirait une vraie représentation. En 1858 déjà, l'Assemblée Constituante avait à discuter une proposition tendant à assurer une représentation à tout groupe de deux cents habitants : cette proposition fut rejetée.

En 1868, Henri Jacottet remit la question à l'ordre du jour par un projet de loi, introduisant la représentation proportionnelle, d'après le système du quotient électoral : mais le projet fut rejeté comme trop compliqué et difficile à appliquer. Cependant le mouvement d'impulsion était donné, et l'opinion publique se laissa gagner peu à peu. Seul, le parti au pouvoir restait méfiant, mais l'apparition sur la scène politique du parti ouvrier, de jour en jour plus puissant, l'incita à la prudence et il consentit à examiner la question.

En 1886, M. Soguel exposa un projet qui n'aboutit pas. Mais en 1890 le Conseil d'État présenta un projet de loi qui devint la loi du 28 octobre 1891. Pour ménager les susceptibilités, on ne l'adopta soi-disant que provisoirement et à titre d'essai. Elle fut, en effet, remplacée et confirmée par la loi du 22 novembre 1894.

DES AVANTAGES ET DES INCONVÉNIENTS DE LA PROPORTIONNELLE

M. Comtesse, alors conseiller d'État, avait appuyé au nom du Conseil d'État le projet de loi par un rapport dans lequel il plaidait chaleureusement la cause de la proportionnalité. Nous en relèverons les points essentiels :

En elle-même l'idée de proportionnalité dans les élections est la justice même, car la minorité doit avoir les

mêmes droits que la majorité, c'est-à-dire ceux d'être représentée, et cela proportionnellement au nombre de représentants de chaque parti.

En plus ce principe est on ne peut plus démocratique en ce qu'il oppose à la majorité une force qui peut ne pas être négligeable, qui empêche en tous cas par sa seule présence son triomphe absolu et les abus qui pourraient en résulter. Or, l'intérêt même de la démocratie demande cet équilibre qui s'établira lui-même grâce au contrôle qui sera exercé sur la majorité.

La proportionnalité n'enlèvera rien à la puissance même de la majorité et ne nuira nullement aux intérêts du pays, car il faut et il suffit que la majorité soit la maîtresse des affaires du pays, qu'elle ait la prépondérance quant aux pouvoirs législatif et exécutif, mais il serait révoltant de la voir jouir d'un véritable monopole dont elle pourrait abuser, ce qui pourrait provoquer parmi ses adversaires, chez les uns la colère et la révolte, chez les autres le découragement et l'abandon des affaires publiques, toutes choses nuisibles aux progrès de la démocratie et au bon fonctionnement des institutions. Et ce sera une excellente école de libéralité et de tolérance politiques que de s'accoutumer à entendre à côté de soi la voix d'une minorité dont on aura peut-être beaucoup à apprendre. Ce sera là un excellent correctif pour les esprits en même temps que pour les institutions et les lois.

L'application de ce nouveau système mettra fin en outre à des coalitions aussi choquantes qu'iniques qui se produisent presque à chaque élection où l'on voit les partis de l'opposition, qui peuvent n'avoir aucune communauté d'idées, se tendre la main dans le seul but de combattre un ennemi commun. Ces agissements, contre toute morale, cesseront dès lors que la proportionnalité sera adoptée. chaque parti, sûr de son droit de vie au grand jour, ira aux élections avec toutes ses forces, drapeau déployé.

En plus de ces raisons on comptait beaucoup que ce nouveau système électif réconcilierait avec la votation l'électeur qui semblait de plus en plus s'en désintéresser.

A toutes ces considérations des objections naquirent dans le sein même du Grand Conseil : on disait par exemple que les proportionnalistes exagéraient les défauts du vieux système de votation et que l'exclusion de la minorité est un résultat extrême et exceptionnel et que sur l'étendue du territoire il s'établissait des compensations. Néanmoins, il y a ici une question de principe et l'on a pas le droit de spéculer sur des probabilités.

Autre objection : on craignait avec la proportionnelle un trop grand morcellement des partis qui pourrait nuire à la formation d'une majorité de gouvernement indispensable au bon fonctionnement d'un régime parlementaire.

Cette objection avait été prévue par le Conseil d'État

qui dans son projet, avait pensé à exclure de la répartition les fractions trop faibles du corps électoral. Leur sort est peut être même moins favorable qu'avec le vote cumulatif, car le projet avait surtout le but de favoriser les grands partis de l'opposition.

Une plus grave objection consistait à dire que l'idée de proportionnalité juste en théorie, était bien difficilement réalisable pratiquement, d'une façon simple à organiser et à faire saisir à l'électeur. Les auteurs du projet adoptèrent le système de la concurrence des listes plutôt que le vote cumulatif qu'il considérait comme dangereux car il autorisait l'électeur à répéter plusieurs fois le même nom sur la même liste ; ce qui permettrait à un groupe infime d'avoir des représentants. Le procédé Hare ou du quotient électoral est trop compliqué à saisir et à faire fonctionner. On inclinait vers le procédé du vote limité qui interdit à un électeur de voter pour la totalité des sièges à pourvoir, mais il est arbitraire. On se réservait dans tous les cas de le proposer si le système de la représentation proportionnelle relevait de graves défauts.

LA LOI DE 1894

Les élections ont lieu dans des collèges, subdivisés en sections électorales formées de communes ou fractions de communes. Chaque section a deux bureaux : l'un

dirige et surveille les opérations électorales, assure l'indépendance et le secret du vote ; l'autre procède au dépouillement du scrutin. Ces bureaux, composés de cinq membres au moins, sont nommés par une commission électorale de district comprenant le préfet, le président du tribunal et le juge de paix.

Le vote a lieu au scrutin de liste. Les listes sont formées par les partis politiques et sont portées à la connaissance de la préfecture, cinq jours au moins avant l'ouverture du scrutin,

Les divers partis peuvent composer des listes communes, à condition de désigner distinctement les candidats de chaque parti. En aucun cas, les listes ne devront dépasser le nombre de députés ou de suppléants à élire ; chaque parti choisit la couleur de ses affiches et de ses bulletins. Les collèges peuvent nommer des députés suppléants au Grand Conseil jusqu'à concurrence de la moitié du nombre des députés. Les candidats suppléants sont nommés députés si le scrutin attribue à leur parti plus de sièges qu'il n'a présenté de candidats députés, ou bien sont désignés comme remplaçants en cas de vacances. L'élection des suppléants se fait par le même bulletin de vote que les députés, mais donne lieu à un dépouillement distinct.

Une délégation du bureau recueille les votes des infirmes et malades sur leur demande.

Les bulletins déclarés nuls sont les suivants :

a) Tout bulletin renfermé dans une enveloppe, quand

celle-ci contient une mention écrite. L'enveloppe n'est pas ouverte ; la mention écrite dessus constitue le vote.

b) Tout bulletin non renfermé dans une enveloppe.

c) Toute enveloppe renfermant plusieurs bulletins, à moins qu'ils ne soient tous identiques.

d) Tout bulletin blanc, ou ne contenant que des noms illisibles.

e) Tout bulletin ne contenant aucun nom publié par la préfecture. Ceux remplissant cette dernière condition seront seuls valables.

L'électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire ; si le bulletin contient trop de noms, les derniers seront rayés.

Proportionnelle. — La répartition des sièges se fait par la commission électorale composée, du préfet, du président du tribunal et du juge de paix. Les opérations ont lieu dans l'ordre suivant :

1° La commission commence par constater le nombre total des suffrages obtenus par chaque liste ; ce nombre total forme le chiffre électoral de la liste. Pour être élu, un candidat doit avoir obtenu 15 o/o au moins des bulletins de vote reconnus valables. Toute liste dont aucun des candidats n'atteint ce quorum, est éliminée de la répartition ; les suffrages recueillis par cette liste sont réputés non exprimés et la répartition se fait ensuite entre les autres listes, sans que le quorum fixé soit modifié.

Les suffrages donnés à un candidat porté sur plusieurs listes, comptent en totalité pour la liste en faveur de laquelle il aura opté. A défaut d'option, tous les suffrages réunis sur une candidature commune sont attribués à la liste qui possède, parmi les listes portant cette candidature, le plus fort chiffre électoral.

2° La répartition se continue en divisant le chiffre total des suffrages valablement exprimés, par le nombre des députés à élire. Le chiffre électoral de chaque liste est ensuite divisé par le quotient obtenu. Cette opération donne le nombre des députés attribués à la liste.

La répartition peut encore se faire en multipliant le chiffre électoral de chaque liste par le nombre des députés à élire et en divisant le produit par le chiffre total des suffrages valablement exprimés.

Si le calcul donne des fractions, la liste qui a le plus fort chiffre électoral a droit au complément de députation. Si ce complément atteint plus d'un siège, les sièges sont répartis entre les listes qui ont le plus fort chiffre électoral, dans l'ordre de leur force numérique.

3° La commission procède à la proclamation des députés en déclarant élus, pour chacune des listes, jusqu'à concurrence du nombre de sièges attribués par la répartition, les candidats qui ont le plus grand nombre de voix dans la liste. Ceux qui réunissent le

même nombre de voix sont proclamés députés dans l'ordre où leur groupe les a placés en liste.

4^o Les candidats députés non élus, et à leur suite les candidats suppléants qui ont, les uns et les autres, le quorum exigé pour l'élection, et en même temps le plus grand nombre de suffrages dans leur liste respective, sont inscrits au procès-verbal, à l'effet de pourvoir au cas de remplacement.

C'est le Grand Conseil qui statue sur la validité des opérations électorales.

Si un siège devient vacant au cours de la législature, ce siège reste attribué au parti auquel il appartient. Est proclamé comme remplaçant le premier des suppléants du même parti.

Éclairons cette théorie par un exemple : les opérations électorales, aux élections d'avril 1910 pour le collège de Neuchâtel-Serrière, donnent les chiffres suivants :

Nombre des listes radicales.....	1.142
— libérales.....	1.061
— socialistes	588
Bulletins divers.....	31
Total	<u>2.822</u>

Chacune de ces listes ayant atteint le quorum de 15 0/0 concourt à la répartition :

Chiffre électoral de la liste radicale.....	27.173
— libérale.....	22.685
— socialiste.....	3.504
Total.....	63.362

Ce collège, ayant vingt députés à élire, divisions par 20, le chiffre électoral total, nous avons l'opération suivante :

$$63.362 : 20 = 3.168, 10.$$

Divisons maintenant par ce quotient obtenu, le chiffre électoral de chacune des trois listes ci-dessus. Nous aurons les opérations suivantes :

$$27.173 : 3.168 = 8,57$$

$$22.685 : 3.168 = 7,16$$

$$13.504 : 3.168 = 4,26$$

Chacune des trois listes aura donc droit respectivement à 9, 7 et 4 députés.

Dès la première votation, après l'introduction de la proportionnelle, le nombre des votants a considérablement augmenté. L'électeur, sûr désormais de la portée de son vote, est plus disposé à en user. En 1883, par exemple, à peine 50 0/0 des électeurs prirent part au vote. En 1901, la proportion était de 59 0/0. En 1910, de 55 0/0.

La proportionnelle a un autre grand avantage pratique, c'est d'adoucir les mœurs électorales en calmant la rancune haineuse qu'inspire toujours la majorité à la

minorité ; en effet, avec ce nouvel état de choses, chaque parti obtient le nombre de députés qu'il est de force à obtenir ; il est désormais inutile de contester la force et la victoire de la majorité ; d'autre part, la majorité se trouve renseignée exactement sur sa puissance comparative.

Dans la Chambre de 1889, c'est-à-dire la dernière élue avec l'ancien mode de votation, les proportions des partis étaient les suivantes :

72 radicaux, 23 libéraux, 16 socialistes.

Dans celle de 1892, qui inaugurerait le système nouveau, on trouve :

61 radicaux, 34 libéraux, 19 socialistes.

Depuis lors, la proportion de ces partis n'a guère changé ; il n'y a à enregistrer que la victoire obtenue par les socialistes aux dernières élections de 1910 ; elles ont en effet abouti à la nomination de :

63 radicaux, 26 libéraux, 23 socialistes.

Après plusieurs tentatives infructueuses, un nouvel effort fut fait, il y a dix ans, pour établir la proportionnelle en fédéral pour l'élection du Conseil National, mais elle fut repoussée par le peuple par :

244.666 voix contre 169.008 et par :

14 États 1/2 contre 10 1/2.

En avril 1910, le Conseil national fut de nouveau saisi, grâce à une initiative des libéraux, d'un projet analogue qu'il repoussa le 11 avril par 100 voix contre

45, grâce à une forte majorité radicale. Mais une liste d'initiative, n'ayant pas réuni moins de 142.263 signatures, donna lieu à un renouvellement de la votation populaire qui eut lieu le 23 octobre de la même année et qui marque un nouvel échec pour les proportionnalistes qui, grâce à une ardente campagne du parti radical, n'obtinrent que 188.000 voix contre 213.000.

Le premier canton suisse qui adopta la proportionnelle fut le Tessin, par une loi du 5 décembre 1890.

Puis ce fut le tour de Neuchâtel, le 28 octobre 1891 ; puis Genève, lors d'une révision constitutionnelle, le 6 juillet 1892.

Fribourg, le 19 mai 1894, se rattacha à l'idée de la proportionnalité, facultativement applicable aux élections des conseils communaux.

Soleure adopta aussi pleinement ce mode de votation, le 17 mars 1895 ;

Schwyz, le 23 octobre 1898 ;

Zoug, le 17 avril 1902 ;

Bâle-ville, le 26 janvier 1905.

Le Valais, le 8 mars 1907 ; mais, facultativement, si 1/5 des électeurs le demande.

Lucerne, le 3 mars 1909 ;

Dans le canton de Saint-Gall, le 17 novembre 1909, un projet de ce genre a été soumis au Grand Conseil par le Conseil d'État, qui a été adopté en novembre 1910 par le corps législatif et le 5 février 1911 par le peuple.

Les villes de Berne et de Bienne ont la représentation

proportionnelle, mais seulement pour les élections communales.

FONCTION, CONSTITUTION ET FONCTIONNEMENT
DU GRAND CONSEIL

Alors que la plupart des constitutions s'attachent avec un soin jaloux au nom d'un principe absolu à respecter la théorie de la séparation des pouvoirs, les auteurs de la constitution neuchâteloise, confiants dans la probité politique et dans la sagacité des élus du peuple, les ont investis de pouvoirs très larges et débordant de beaucoup la limite de leurs pouvoirs législatifs.

A côté de certains pouvoirs dont les Chambres ont en général l'exercice, tels que la confection et l'abrogation des lois, le vote du budget et des impôts, la nomination des conseillers des États, le Grand Conseil neuchâtelois en possède d'autres que nous sommes moins accoutumés à voir exercer par une assemblée de ce genre : il ratifie les traités et concordats dans les limites de la Constitution fédérale ; il accorde la naturalisation et exerce le droit de grâce et d'amnistie, C'est lui encore qui prononce en cas de conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Il nomme également les membres des tribunaux.

Ces pouvoirs panachés que Montesquieu aurait si

vivement critiqués, paraissent sans doute à première vue bizarres, surtout en Suisse, la terre du respect de la liberté politique qui est le fondement même du principe de la séparation des pouvoirs. Mais les auteurs de la constitution, imbus de principes démocratiques ont voulu avant tout rapprocher toute chose du peuple et de son influence la plus directe possible. Nous parlerons plus tard de l'étendue des droits populaires en Suisse ; dans le cas présent, la constitution a fait la plus large part possible aux représentants directs du peuple et à l'heure qu'il est nul ne songe à les enblâmer.

La constitution et le fonctionnement du Grand Conseil sont établis par un règlement du 20 février 1895 : le renouvellement se fait tous les trois ans au mois de mai. Les députés sont indéfiniment rééligibles ; d'après la constitution de 1848, la durée de mandat était de quatre ans ; cette réforme avait été opérée par la nouvelle constitution de 1858. Elle est due à ce que les idées faisaient alors de grands progrès et que l'on avait jugé utile et vraiment démocratique de consulter le peuple plus fréquemment pour que la Chambre qu'il élirait, fût réellement à son image ; néanmoins, le minimum de trois ans était indispensable pour permettre l'achèvement de grands travaux. Cette durée de trois ans était d'ailleurs aussi la règle pour l'Assemblée Fédérale de même que pour la plupart des autres Chambres cantonales.

Le Grand Conseil convoqué par son président se réunit en session ordinaire le troisième lundi de mai et le troisième lundi de novembre. Il peut en outre siéger en séances extraordinaires, convoqué par le Conseil d'État ou par le président du Grand Conseil, lorsque la convocation est demandée par le tiers des membres de cette assemblée.

A la première séance de la nouvelle législature, sous la présidence du doyen d'âge et du bureau provisoire, on nomme une commission de vérification des pouvoirs. Après la prestation de serment des députés, on procède à l'élection du président, de deux vice-présidents, de deux secrétaires et de quatre questeurs. La présidence est annuelle et n'est pas renouvelable au cours d'une même législature. Le Grand Conseil nomme les deux conseillers des États, qu'il envoie siéger à Berne (1).

COMMISSIONS

Il y a au Grand Conseil trois commissions permanentes : la commission législative, de pétition, de natu-

1. L'ensemble des conseillers des États des vingt-deux cantons constitue le Conseil des États. L'une des deux Chambres fédérales, l'autre étant le Conseil National élu directement par le peuple ; les électeurs neuchâtelois ont pour leur part, six conseillers nationaux à élire.

ralisation ; elles sont élues par l'assemblée au scrutin secret. Puis la commission du budget et des comptes, nommée à la session de mai. D'autres commissions composées, en général, de 5 à 9 membres, peuvent être nommées dans certaines occasions, si le conseil le juge utile.

La commission législative, nommée pour trois ans, s'occupe de toutes les questions de législation civile et de tout projet concernant le droit public du canton. La commission du budget a la gestion financière et le contrôle du budget.

Elle contrôle le budget pour l'année suivante à la session de novembre ; à la session de mai, elle vérifie les comptes de l'année écoulée.

Toutes les commissions terminent leurs travaux par un rapport qui devient le plus souvent un projet de loi.

Le Grand Conseil ne peut délibérer valablement que si la moitié du nombre des députés est présente ; toute loi, pour être votée, doit être soumise à deux débats au moins : au premier, sur l'ensemble du projet ; au second, article par article.

Le Conseil d'État est chargé de la promulgation de la loi, non sans avoir toutefois respecté le délai légal du referendum.

Les objets des délibérations sont au nombre de cinq :

- 1^o Pétitions et recours ;
- 2^o Demandes en grâce ;
- 3^o Rapports et propositions du Conseil d'État ;
- 4^o Motions et propositions présentées par les députés ;
- 5^o Interpellations adressées au Conseil d'État.

Ces interpellations sont du reste sans sanction. Elles se bornent à un simple échange de vues ; le député interpellant pose une question au Conseil d'État qui répond par la bouche du conseiller compétent. Ce dernier peut, du reste, répondre ou ne pas répondre, à son gré. Si l'interpellant n'est pas satisfait de la réponse reçue, il a la ressource de transformer son [interpellation en motion.

Les votations ont lieu par assis et levés, toujours avec contre épreuve.

Les indemnités allouées aux députés ont été fixées à 4 francs par jour de séance pour les députés domiciliés au chef-lieu ; pour les autres à 8 francs, sans préjudice d'indemnités de déplacement.

La question de la pluralité des Chambres n'a jamais été sérieusement agitée à Neuchâtel ; en adoptant le système d'une chambre unique, les Neuchâtelois, comme les habitants de tous les autres cantons, ont fait preuve de logique, car une deuxième Chambre dont l'élection n'est jamais directe, est une institution essentiellement anti-démocratique et a pour cette raison toujours répugné à l'esprit suisse. Si la confédération

s'était ralliée à ce système de la pluralité des Chambres c'était précisément grâce à sa nature de confédération, situation grosse de difficultés dont les Suisses sûrent d'ailleurs triompher : il fallait d'une part que tout le peuple suisse s'unisse fraternellement pour une œuvre commune, ce qu'il fait dans l'élection de son Conseil National ; il n'était pas moins indispensable, d'autre part, que chaque canton conservât son indépendance d'Etat souverain, situation qui existe au Conseil des États.

Cette souveraineté, bien entendu, ne doit pas dépasser les intérêts de l'État Fédéral : les pouvoirs et droits des cantons s'en trouvent réduits d'autant : les postes et télégraphes, par exemple, les chemins de fer, sont du domaine fédéral ; les cantons peuvent bien posséder des réseaux à eux, mais en se conformant à la réglementation fédérale. De même aussi pour l'organisation de l'armée et pour la réglementation de la pêche et de la chasse. De même encore, pour la réglementation du travail.

Depuis près de quarante ans, le vœu général était la création d'un Code civil suisse ; ce vœu fut exaucé et ce Code civil, voté en entier le 10 décembre 1907, vient d'être promulgué en 1909.

DES DROITS POPULAIRES

Referendum. — Les lois, une fois votées, n'ont pas de ce seul fait force exécutoire ; elles sont encore soumises à l'approbation ou au rejet du peuple si la demande en est faite par 3.000 électeurs. Il en est de même pour les décrets d'une portée générale et n'ayant pas un caractère d'urgence. Ce droit, dont le peuple n'use que s'il en manifeste l'intention s'appelle referendum facultatif.

Cette institution avait fait son apparition à Neuchâtel dans la constitution de 1858, mais sous une autre forme et dans un cas particulier, en matière financière pour les engagements excédant 500.000 francs ; le referendum était alors obligatoire, c'est-à-dire que toute loi rentrait dans la catégorie de celles dont nous venons de parler était forcément et de plein droit soumise à la sanction populaire. Cette mesure avait du reste une cause spéciale, elle était due à ce qu'une loi récente avait créé une voie ferrée dont toutes les parties du canton ne bénéficièrent pas également ; d'où des mécontentements.

Cette institution du reste disparut, et le referendum sous sa forme actuelle, c'est-à-dire facultatif, reparut en 1879 dans la constitution neuchâteloise à l'article 39 (imitation de l'institution inscrite en 1874 par la Suisse dans sa constitution). L'article 39 dit, en effet, dans son alinéa 2 et suivants : les lois sont soumises à l'adop-

tion ou au rejet du peuple si la demande en est faite par 3.000 électeurs. Il en est de même des décrets qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence.

« Le grand conseil ne peut prononcer l'urgence qu'à la majorité des deux tiers des députés qui prennent part à la votation. »

Cette quotité est très juste et capable de sauvegarder au mieux les intérêts des administrés; en matière fédérale, cette quotité est la même dans chacune des deux chambres.

A Neuchâtel toute loi ou décret doit être inséré trois fois à la *Feuille officielle* par les soins du Conseil d'État; la demande de referendum doit être formulée dans un délai de quarante jours après la troisième publication. Elle doit être adressée par écrit au Conseil d'État qui est chargé de la vérification des signatures. Après quoi le Conseil d'Etat doit faire procéder à la votation populaire dans un délai de soixante jours; huit jours avant la votation, il aura dû fournir aux votants un exemplaire imprimé de la loi ou du décret faisant l'objet du vote.

Suivant le résultat du vote la loi devient immédiatement exécutoire ou déclarée nulle et non avenue.

Malgré quelques appréhensions, ce système a admirablement fonctionné à Neuchâtel où le peuple, contrairement à celui de plusieurs cantons voisins, n'a pas abusé

de son droit. Il n'en a usé que deux fois pour ne rejeter la loi qu'une fois. En 1882, il a adopté après referendum une loi instituant une banque d'État; la même année, il a par le referendum rejeté une loi réprimant les abus de l'alcool et en réglementant la fabrication et le débit.

Le referendum a pris naissance au xv^e siècle dans les Grisons et le Valais ainsi qu'à Berne en 1439. Il tire son nom de l'usage de transmettre les lois du Conseil aux dizains et aux communes qui devaient prendre une décision à leur égard. C'était référer l'institution. Le referendum était aussi autrefois en usage dans la confédération: certains cantons donnaient pour instruction à leurs députés d'écouter et de faire un rapport. Ils étaient envoyés *ad audiendum et referendum*.

Nous avons déjà distingué le referendum facultatif du referendum obligatoire. Le premier, ne s'exerce que sur la volonté expresse du peuple qui manifeste le désir d'user de son droit pour approuver ou rejeter une loi déterminée; le second, s'exerce après chaque loi votée par le Grand Conseil; ici le peuple concourt à la législation d'une manière plus positive, mais le moyen est coûteux et long et bien des lois n'intéressent pas directement le peuple, et de plus les fréquentes votations qu'il nécessite peuvent lasser l'électeur. C'est ce qui a fait choisir à la plupart des cantons suisses le premier système ainsi qu'à la confédération.

C'est le choix de cette dernière qui a semblé influencer le plus les Neuchâtelois; en effet, le referendum facultatif, en 1879, avait déjà sa jurisprudence et ses effets avaient pu être appréciés.

Le referendum facultatif existe aussi au communal et il y a rendu à l'aveu général les plus grands services.

Landsgemeinde. — Une institution populaire très ancienne et particulièrement frappante à l'heure actuelle c'est la survivance des antiques Landsgemeinde, encore en honneur aujourd'hui dans les vieux cantons d'Appenzell, d'Uri, d'Unterwalden et de Glaris. Dans ces cantons, le peuple n'a pas voulu se donner de représentants et les électeurs s'assemblent plusieurs fois par an pour délibérer en commun des affaires publiques. Mais peu à peu, le nombre des membres de ces assemblées augmentant, leur organisation devint de plus en plus difficile et leurs attributions de plus en plus réduites.

Initiative populaire. — Neuchâtel possède aussi le droit d'initiative populaire. Comme son nom l'indique, l'initiative populaire est l'acte qui met en mouvement la fonction législative, par le dépôt d'une proposition destinée à donner naissance à un texte légal.

Dans les constitutions modernes, en général, le droit de l'exercer appartient tant au chef du pouvoir exécutif qu'aux membres individuels du pouvoir législatif. Transporté à une fraction du corps électoral, mis à la

disposition de simples citoyens, il devient le droit « d'initiative populaire ». Il apparaît en Suisse vers 1830; son origine réelle se trouve dans les anciennes landsgemeinde où existait le droit de proposition. Le libre exercice de cette prérogative ne tarda pas à se voir poser des bornes dans l'intérêt de la bonne marche des affaires publiques. On en détacha outre les questions d'ordre judiciaire, les objets les moins importants ou les plus urgents pour les confier à un Conseil issu l'assemblée elle-même par la voie de l'élection, sorte de commission exécutive permanente. Une de ses attributions était de préparer les séances de l'assemblée et d'arrêter les questions qui lui seraient soumises, d'où l'habitude pour chaque propagateur d'initiative de rédiger et de présenter son projet de loi.

L'initiative se répandit dans presque tous les cantons, comme corollaire du referendum, notamment en matière de révision constitutionnelle. Tous les cantons ont adopté l'initiative populaire à l'exception de Fribourg, Lucerne et le Valais.

Le referendum, en effet, ne s'applique qu'aux actes précédemment entrepris et menés à bonne fin par l'autorité législative et ne peut avoir d'autre portée que de faire écarter ceux d'entre eux qui n'agréeraient pas à l'autorité populaire; ses effets ne peuvent être que d'ordre négatif. Avec l'initiative, au contraire, le peuple reçoit le moyen d'évoquer devant lui toutes les matières qu'il

lui plaît et de faire œuvre de création positive d'une législation conforme à ses besoins et à ses intérêts.

Ce droit a fait son apparition à Neuchâtel en 1882 et est inséré à l'article 38 de sa constitution. Le peuple peut proposer au grand conseil l'adoption, l'élaboration, la modification ou l'abrogation d'une loi et d'un décret. La proposition doit en être faite par 3.000 électeurs au moins.

La procédure est établie par la loi organique du 19 mars 1883 aux termes de laquelle le Conseil d'État reçoit et valide les signatures ; après quoi, il soumet la pétition accompagnée d'un rapport au Grand Conseil dans un délai de quatre-vingt-dix jours ; celui-ci a douze mois pour solutionner la question. S'il fait au projet la moindre retouche, il doit faire voter le peuple sur ce point dans un délai de quatre-vingt-dix jours.

Ce droit est sans doute une chose excellente en soi-même et fort utile, mais son mécanisme est par trop lourd et lent. A Neuchâtel, on n'en a guère usé qu'au communal, et encore bien rarement ; le plus souvent en constitutionnel ; jamais au législatif.

Révision constitutionnelle. — En matière de révision constitutionnelle le peuple possède aussi certains droits importants. En effet, la révision totale de la constitution peut être demandée, soit par le Grand Conseil, soit par 5.000 électeurs ; dans ce cas, la question sera soumise au peuple qui décidera si la révision doit avoir lieu et

si elle doit avoir lieu par une Assemblée Constituante ou par le Grand Conseil.

S'il ne s'agit que d'une révision partielle le nombre de signatures requises pour motiver l'initiative populaire est de 3.000 ; la demande d'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

Lorsque la demande est conçue en termes généraux, le Grand Conseil, s'il l'approuve, procédera à la révision partielle dans le sens indiqué et en soumettra le projet à l'adoption ou au rejet du peuple. Si, au contraire, il ne l'approuve pas, la question de la révision partielle sera soumise à la votation du peuple. Si la majorité se prononce pour l'affirmative, le Grand Conseil procédera à la révision en se conformant à la décision populaire.

Lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et que le Grand Conseil lui donne son approbation, le projet sera soumis à l'adoption ou au rejet du peuple. Si le Grand Conseil n'est pas d'accord, il peut élaborer un projet distinct ou recommander au peuple le rejet du projet proposé et soumettre à la votation son contre-projet ou sa proposition de rejet en même temps que le projet émané de l'initiative populaire.

Toute modification constitutionnelle devra faire

l'objet de deux votations au Grand Conseil, la seconde ne pouvant avoir lieu qu'un mois après la première.

La constitution révisée ou la partie révisée de la constitution sera soumise à la sanction populaire et devra, pour être acceptée, réunir la majorité absolue des électeurs ayant valablement pris part à la votation.

La première constitution neuchâteloise républicaine date de 1848 ; depuis lors une seule révision totale a eu lieu, en 1858 ; et plusieurs partielles en 1873-1879-1882-1887-1889-1908-1906. Cette dernière révision de 1906 porte précisément sur des modifications en matière de révision de la constitution. Avant 1906, il n'existait pas de distinction entre une révision totale et une révision partielle et le peuple ne possédait pas le droit d'initiative qui consiste à apporter un projet rédigé de toutes pièces. De plus, on a supprimé la formalité longue et onéreuse de la légalisation des signatures des citoyens requérant la révision ; en même temps on simplifiait la procédure en permettant au peuple de ne se prononcer que par un seul vote sur le texte présenté alors qu'auparavant le peuple était obligé par un premier vote de dire s'il permettait la révision, s'il en acceptait le principe ; par un deuxième s'il adoptait ou rejetait les modifications faites.

Parmi les sept révisions partielles, trois ont été faites par une Assemblée Constituante ; ce sont celles

de 1858, de 1873 et de 1882 ; les autres par le Grand Conseil en exercice, ce qui est bien plus normal, sauf au cas de révision totale où il est plus rationnel d'avoir recours à un organe neuf et choisi tout exprès pour une œuvre vraiment neuve. C'est ce qui fut fait en 1858. Et encore l'Assemblée Constituante élue alors ne sut-elle pas par deux fois faire la révision dans le sens désiré par le peuple, puisque celui-ci ne donna son approbation qu'à la troisième consultation. En effet, la nouvelle constitution fut rejetée par le peuple une première fois le 25 juillet par 5.084 voix contre 3.841 ; une deuxième fois le 8 août par 6.532 voix contre 5.925 ; elle fut enfin agréée le 21 novembre de la même année par 5.730 voix contre 3.385.

L'Assemblée Constituante et le peuple n'étaient pas d'accord sur l'âge auquel on confierait aux citoyens le droit de vote ; l'assemblée voulait l'abaisser à dix-neuf ans ; non plus que sur le droit de cité des Suisses des autres cantons que l'Assemblée voulait accorder au bout d'un an.

Il convient de rappeler que d'après l'article 6 de la Constitution fédérale, les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions. Cette garantie est accordée, pourvu :

- a) Que ces constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale ;
- b) Qu'elles assurent l'exercice des droits politiques

d'après des formes républicaines, représentatives ou démocratiques ;

c) Qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande.

Sans cette garantie la Confédération ignore la constitution.

La constitution neuchâteloise de 1858, promulguée le 26 novembre, a obtenu la garantie fédérale le 20 janvier 1859.

CHAPITRE III

DU CONSEIL D'ÉTAT

Les origines du Conseil d'État sont lointaines et imprécises : la première fois que l'on vit cette institution fonctionner normalement, ce fut en l'an 1404 ; à cette date le comte Conrad partit pour la Terre-Sainte pour deux ans : pendant son absence, il confia l'administration des affaires publiques à quatre personnes qu'il choisit et assermenta. Les autres comtes de Neuchâtel résidant dans leur principauté, n'avaient que des conseillers honoraires consultés en cas de besoin, de sorte qu'il n'y avait pas de Conseil permanent.

Cependant, en 1454, une charte de Jean de Fribourg associa pour ainsi dire les bourgeois à l'exercice de l'autorité souveraine, en déclarant « qu'à la réserve des faits d'armes et des gages de bataille il ne ferait aucun cri ni ordonnance dans la ville de Neuchâtel sans eux, ni eux sans lui ».

Mais de plus en plus les princes prirent l'habitude de ne pas résider à Neuchâtel, aussi l'institution d'un Conseil privé, chargé de surveiller et contrôler les actes

du gouverneur, tendit-elle de plus en plus à devenir permanente ; peu à peu en même temps ses pouvoirs devinrent plus définis et aussi plus étendus.

La constitution de 1806 consacrait au Conseil d'État des pouvoirs très larges, en disant que toutes les branches quelconques de l'administration publique sont de son ressort. Il est chargé de veiller à l'exercice de la justice ; il a la police supérieure. En matière financière, il veille à tout ce qui intéresse les revenus du prince et à la surveillance de tous les fonctionnaires de cet ordre.

Il a sous son inspection la conduite des communautés ; il a la surveillance de la compagnie des pasteurs et vérifie les élections faites par elle.

Il signe les traités et les concordats avec les États étrangers sous la sanction et la ratification du prince.

Le nombre de ses membres pouvait varier suivant la volonté du prince ; au début, on en compta vingt-deux, mais ce nombre augmenta par la suite ; il fut en tout cas pendant tout cette période un corps extrêmement fermé, très réactionnaire, et à l'entière dévotion du prince.

Le retour de l'autorité prussienne à Neuchâtel ne modifia pas grand'chose à cette institution ; toutefois à la suite d'une insurrection populaire parut une déclaration royale, en date du 31 mai 1832, qui organisa le Conseil d'État sur des bases plus stables et sous une forme moderne dont il n'a guère varié depuis. Il devait se composer de sept membres, nombre qui peut être porté à neuf : il est

présidé par le gouverneur. L'administration est divisée en quatre départements : *a*) Intérieur ; *b*) Finances ; *c*) Justice et police ; *d*) Militaire. Les conseillers d'État sont nommés par le roi et inamovibles. Dans des cas spéciaux, le roi peut créer des conseillers extraordinaires.

Mais le Conseil d'État ne nous apparaît sous sa forme actuelle que lors de l'avènement de la République en 1848. D'après la constitution de cette date, ce corps devait se composer de sept membres nommés pour une période de six années par le Grand Conseil (art. 41). Or, le mandat de grand conseiller ne dure que quatre années ; n'y avait-il pas là une grave anomalie ? Telle avait été l'opinion de M. Eugène Huguenin lors de la discussion de cette question ; il voyait un sérieux inconvénient à ce que la durée des fonctions des conseillers d'État soit plus longue que celle des députés au Grand Conseil, car un nouveau Grand Conseil pourrait fort bien ne pas être d'accord avec des conseillers d'État qu'il n'aurait pas élus et pendant deux ans le pays serait exposé, de ce fait, à des luttes capables de paralyser toute activité gouvernementale et législative.

Néanmoins l'opinion opposée, soutenue par M. Steck prévalut ; des considérations d'ordre pratique firent pencher la balance dans ce sens : on prétendait qu'il serait souvent fort difficile de trouver des hommes de valeur comme devaient être les conseillers d'État, disposés à abandonner leurs occupations pour leurs nouvelles fonctions pour une période de quatre années

seulement, au bout de laquelle le suffrage populaire pourrait leur retirer leur mandat : une période de six ans paraissait donc plus de circonstance.

On avait aussi beaucoup discuté sur le nombre des membres du conseil : serait-il de cinq ou de sept ? Une minorité penchait pour la première solution, mais en adjoignant aux cinq conseillers des chefs de bureau. Mais la majorité repoussa cette proposition, et cela pour deux raisons : la première, était que l'institution des chefs de bureau avec tous leurs sous-ordres développerait exagérément la bureaucratie ; la seconde, que les conseillers, débarrassés de ce travail de bureau seraient tentés de devenir trop exclusivement des hommes politiques.

L'organisation des bureaux du Conseil d'État fut réglée par la loi du 5 mai 1848 : elle crée sept départements, savoir :

- 1° Justice et Relations extérieures ;
- 2° Finances ;
- 3° Intérieur ;
- 4° Travaux publics ;
- 5° Cultes et Instruction publique ;
- 6° Police et Militaire ;
- 7° Chancellerie.

Loi du 23 février 1850. — L'organisation et l'administration du Conseil d'État fut réglée par la loi du 23 février 1850 qui dit dans son essence :

Le Conseil d'État est formé de sept membres élus par le Grand Conseil pour six ans. La fonction de conseiller est incompatible avec la présidence du Grand Conseil ou avec toute autre fonction publique salariée. A la fin de chaque année, le Conseil vote au scrutin secret sur la question de savoir s'il y a lieu d'élire un nouveau président.

Le secrétaire d'État dirige dorénavant la Chancellerie.

Le nombre des départements est porté à neuf, savoir :

- 1^o Justice ;
- 2^o Police ;
- 3^o Finances ;
- 4^o Forêts et Domaines ;
- 5^o Travaux publics ;
- 6^o Militaire ;
- 7^o Intérieur ;
- 8^o Culte ;
- 9^o Instruction publique.

Le Conseil d'État répartit les départements entre ses membres et désigne à chacun un suppléant ; un conseiller ne peut refuser un département qui lui est assigné. Il peut y avoir des conseillers sans département, mais il ne peut y en avoir plus de deux. Les conseillers peuvent présider des commissions au Grand Conseil, mais ils n'ont que voix consultative.

La responsabilité des conseillers peut être individuelle

et collective suivant que les actes incriminés sont ou non, signés du président et du secrétaire. Les plaintes contre le Conseil ou contre un conseiller doivent être adressées au Grand Conseil; elles ne peuvent avoir lieu que dans trois cas :

- 1° Pour trahison envers le canton et la confédération;
- 2° Pour violation de la constitution;
- 3° Pour concussion ou détournement des deniers publics.

Jusqu'à ce jour, aucune plainte n'a été encore portée.

Constitution de 1858. — La constitution de 1858 était venue apporter à l'organisation du Conseil d'État les modifications suivantes : tout d'abord, la durée du mandat de conseiller passait de six à trois ans. Les grands conseillers avaient vu également la durée de leur mandat passer de quatre à trois ans, pour la raison que les idées nouvelles marchaient à grands pas et qu'en principe il fallait avoir recours le plus souvent possible à la régénération du baptême par le peuple.

On fit subir le même sort au Conseil d'État, car on avait eu le temps, au cours de cette période de dix années, de juger les inconvénients de cette inégalité dans la durée des fonctions de ces deux corps intimement liés l'un à l'autre.

Une autre modification fut l'annualité de la présidence et sa non-réélection. La constitution de 1848 était muette sur ce point, ce qui avait permis à Alexis-

Marie Piaget de rester président du Conseil d'Etat pendant les dix années consécutivement. On s'empresse donc de remédier à cet état de choses, car on considérerait comme anti-démocratique une aussi longue prédominance politique d'une personne.

Loi du 20 novembre 1872. — La loi rendue en exécution de la constitution date du 20 novembre 1872 ; elle apporta à la question peu de choses nouvelles ; cependant, elle oblige les conseillers à résider au chef-lieu cantonal ou dans la banlieue. Elle empêche les parents et alliés en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré de siéger ensemble au Conseil. Les arrêtés du conseil ne doivent reproduire que l'opinion de la majorité.

Puis elle ramène à nouveau le nombre des départements de neuf à sept en réunissant celui des Finances à celui des Forêts et Domaines, et, d'autre part, celui des Cultes à celui de l'Instruction publique.

Toute affaire est soumise en premier lieu à l'examen préalable du département ; les conflits de compétence entre les chefs de département sont jugés par le Conseil d'Etat.

Le Conseil se réunit ordinairement le mardi et le vendredi ; il peut se réunir extraordinairement si l'un de ses membres le demande. Les arrêtés qu'il rend doivent contenir l'exposé de l'affaire et des motifs, et être signés du président. La votation se fait à la

majorité absolue ; s'il y a égalité de voix, le vote est annulé et recommencé à la prochaine séance ; si le résultat est encore une fois le même, on procède à un tirage au sort.

Depuis lors, la première modification importante apportée à cet état de choses a été la réduction du nombre des conseillers de sept à cinq. La consultation du peuple des 21 et 22 janvier 1882 en décida ainsi par 4.275 voix contre 4.060 ; la loi elle-même date du 3 avril de la même année.

Cette question du nombre des conseillers avait été fréquemment et vivement agitée lors de l'élaboration de la constitution de 1848 et de sa révision en 1858. L'expérience prouva que la minorité d'alors avait vu le plus juste.

Les partisans de la réduction du nombre des conseillers mettaient d'abord en avant la question d'économie : une somme annuelle de 8.000 francs est allouée à chaque conseiller et dans un petit budget comme celui du canton de Neuchâtel, cette économie ne paraissait pas négligeable.

En plus de cela il n'était pas toujours facile de trouver sept personnes assez au courant des affaires publiques pour rendre à l'État les services qu'il était en droit d'exiger d'elles.

Et enfin l'exemple de plusieurs autres centres suisses dont les Conseils d'État ne comptaient que cinq membres

qui suffisaient à faire place aux exigences de leurs travaux, ne pouvait qu'encourager Neuchâtel à les imiter (1).

Les choses en étant à ce point, la réduction du nombre des conseillers parut tout indiquée et fut décidée lorsqu'en 1874 la nouvelle Constitution fédérale supprime en fait une grande partie de la besogne de plusieurs départements cantonaux, notamment sur les points suivants :

1^e L'armée tend à devenir fédérale (art. 18 et suivants), la confédération se réservant le droit d'en disposer ; d'elle aussi émane les lois sur son organisation ; néanmoins c'est l'autorité cantonale qui est chargée de la composition des corps de troupe du canton, de la nomination et de la promotion des officiers ;

2^e La confédération a la police des endiguements et des forêts ; elle règle l'exercice du droit de chasse et de pêche et légifère sur la construction et l'exploitation des chemins de fer (art. 24 à 26) ;

3^e Le produit des péages appartient à la confédération, moyennant des indemnités à fournir à certains cantons (art. 30) ;

1. Ces cantons sont les suivants : Bâle-Campagne, Schaffhouse, les Grisons, l'Argovie, la Thurgovie, le Valais et le Tessin.

Par contre, Berne et Appenzell (Rhodes intérieures) ont 9 conseillers d'État, Nidwald 11. Tous les autres cantons 7.

4° La liberté de certains commerces, comme celui du sel et des boissons alcooliques est restreinte.

Elle est restreinte également par la réglementation du travail et la création des assurances, obligatoires dans certains cas ;

5° Les postes et télégraphes sont du domaine fédéral.

Aux termes de la constitution de 1858 le Conseil d'État a la charge de promulguer les lois, de pourvoir à leur exécution et à celle des sentences des tribunaux ; il prend à cet effet les arrêtés nécessaires. Il nomme et révoque les fonctionnaires et employés dont la nomination n'est pas réservée à d'autres corps par la constitution (art. 49).

Il dirige les autorités inférieures ; il a la surveillance et la police des cultes et de l'instruction publique. Il fait les règlements de police dans les limites fixées par la loi et veille à ce que les tribunaux remplissent exactement leurs fonctions (art. 50).

Il dispose de la force armée pour le maintien de l'ordre public et la sûreté de l'État. Il ne peut employer à cet effet que des corps organisés par la loi (art. 51).

Il est chargé des relations fédérales et étrangères dans les limites des constitutions fédérale et cantonale (art. 52).

Il autorise l'acquisition ou l'aliénation d'immeubles par les communes ou municipalités et exerce sur leur administration une surveillance directe ; il peut tou-

jours se faire représenter dans leurs assemblées avec voix consultative. Il peut suspendre provisoirement une administration communale ou municipale après une enquête préalable, et y pourvoir, sauf à en référer au Grand Conseil à bref délai (art. 53).

La loi en vigueur sur l'organisation du Conseil d'État est celle du 4 mars 1884 ; elle n'apporte aucune innovation importante. Elle détermine avec précision les divisions de chaque département :

Le département de *Justice* comprend :

- a) La législation générale ;
- b) Les affaires judiciaires ;
- c) Les questions de droit relatives aux intérêts de l'État ;
- d) Les questions relatives aux traités et conventions en matière judiciaire ;
- e) Les listes des frais en matière pénale ;
- f) Le contrôle des recettes judiciaires ;
- g) Le barreau, le notariat, les agences d'affaires ;
- h) Les registres hypothécaires et le cadastre ;
- i) Le registre du commerce ;
- j) L'état civil ;
- k) La surveillance et l'inspection des registres publics ;
- l) Les fondations et l'exercice du droit d'association ;
- m) Les demandes en grâces et les réhabilitations ;
- n) Les pénitenciers et les autres maisons de correction ;

Le département de *Police* comprend :

a) La police générale des personnes, notamment celle des étrangers ;

b) La police générale des choses ainsi que celle des professions et métiers qui intéressent la sûreté de l'ordre public ;

c) Les permis de colportage et de déballage, la police des artisans ambulants ;

d) La chasse et la pêche ;

e) La police de la navigation ;

f) La police des auberges ;

g) La gendarmerie ;

h) L'exécution des jugements en matière pénale ;

i) L'exécution des traités et conventions concernant la poursuite des délits et crimes, l'extradition des malfaiteurs et de la conduite des vagabonds ;

j) Le service et la surveillance du château de Neuchâtel.

Le département des *Finances* comprend :

a) La comptabilité générale et les affaires de caisse de l'État ;

b) L'établissement du budget annuel ;

c) La gestion du portefeuille de l'État ;

d) L'administration des régales et des impôts indirects ;

e) La perception de l'impôt direct et de la taxe militaire ;

- f) Le recouvrement des recettes forestières ;
- g) L'instruction des recours contre l'impôt et la taxe militaire ;
- h) Le contrôle de tous les comptables de l'État :

Le département *Militaire* comprend :

- a) Les attributions et compétences réservées par la loi sur l'organisation militaire fédérale aux cantons et aux commandants d'arrondissement ;
- b) La formation des troupes, leur équipement et habillement ;
- c) L'arsenal et les inventaires qui doivent en être faits annuellement ;
- d) La tenue des rôles militaires généraux ;
- e) Les rapports avec le commissariat fédéral des guerres :
- f) L'établissement des rôles de taxe militaire.

Le département des *Travaux publics* comprend :

- a) Les ponts et chaussées ;
- b) La construction et la réparation des bâtiments improductifs de l'État, ainsi par des travaux de cette nature qui seraient réclamés par le département de l'Industrie et de l'Agriculture concernant les bâtiments productifs, dont il a la gestion ;
- c) Les digues et autres constructions hydrauliques, établissements industriels sur les cours d'eau ;
- d) La police à exercer dans l'intérêt du domaine

public, sur les rives des lacs et sur le lit et les berges des cours d'eau ;

e) Les opérations relatives au cadastre et à la délimitation du territoire ;

f) L'assurance des bâtiments contre l'incendie, la police supérieure contre le feu avec le concours de la chambre d'assurance établie par la loi ;

g) La surveillance des compagnies d'assurance ;

h) Les affaires concernant les chemins de fer ;

i) La surveillance et l'inspection des mines d'asphalte.

Le département de *l'Industrie et de l'Agriculture* comprend :

a) Les intérêts de l'industrie et l'étude des questions qui s'y rattachent ;

b) Les encouragements et des récompenses aux arts et à l'industrie ;

c) Les expositions ;

d) La surveillance des bureaux de contrôle en matière d'or et d'argent ;

e) Les intérêts de l'agriculture et l'étude des questions qui s'y rattachent ;

f) La police du bétail et des épizooties ;

g) Les foires et marchés ;

h) La législation forestière, la direction et la surveillance des agents forestiers ;

i) L'aménagement et l'exploitation des forêts de l'État ;

j) La gestion des domaines et des immeubles productifs de l'État ;

k) Les acquisitions et aliénations d'immeubles.

Le département de l'*Intérieur* comprend :

a) Le contrôle des administrations communales et municipales et spécialement l'examen annuel de leurs comptes et budgets ;

b) L'instruction des recours contre les taxes municipales ;

c) Les questions d'assistance et la distribution des secours qui incombent à l'État ;

d) L'hygiène publique et la police sanitaire ;

e) Le contrôle des boissons et des denrées alimentaires ;

f) Le placement des aliénés et la surveillance des maisons de santé ;

g) La recherche et la publication des renseignements statistiques et les recensements périodiques de la population ;

h) Les naturalisations ;

i) La surveillance et l'inspection des poids et mesures ;

j) La surveillance des fabriques et celle des machines à vapeur.

Le département de l'*Instruction publique* comprend :

- a) L'administration de l'Académie et du Gymnase cantonal ;
- b) L'administration supérieure et la haute surveillance des établissements publics d'enseignement ;
- c) L'observatoire ;
- d) Les écoles d'horlogerie, l'enseignement complémentaire, technique et professionnel ;
- e) La surveillance générale de toute autre institution d'enseignement.

Le département des *Cultes* comprend :

a) Les affaires ecclésiastiques et l'exercice de la liberté religieuse en général.

b) Les traitements des fonctionnaires ecclésiastiques.

Quelques années plus tard, le 22 novembre 1898, paraît une loi créant la charge de chancelier.

Le règlement rendu en suite de cette loi date du 7 février 1899. Le chancelier prend désormais les fonctions du secrétaire d'État ; c'est lui qui dirige la Chancellerie, rédige le protocole des délibérations du Conseil d'Etat. Il surveille les impressions officielles, prépare les arrêtés, s'occupe du recensement, des votes et de tout ce qui concerne l'exercice de la souveraineté populaire. Il relève directement du président du Conseil. Il a sous ses ordres un économe, un premier secrétaire, des seconds secrétaires et des commis.

C'est à cette période de l'histoire du Conseil d'État que se rattache l'introduction d'une institution tout à fait intéressante et remarquable, que l'on ne saurait trouver que dans un pays vraiment et purement démocratique comme la Suisse, je veux parler de l'élection directe du conseil par le peuple.

DE L'ÉLECTION DIRECTE

Au moment où l'élection directe a fait son apparition à Neuchâtel, tous les autres cantons suisses la possédaient déjà à l'exception de Fribourg et du Valais, cantons catholiques et très conservateurs, et de Vaud, canton très étendu et de population peu homogène, donc peu propice aux mouvements de propagande.

Après les cantons à Landsgemeinde, Genève est le premier à avoir adopté cette institution, ce qu'il fit dès 1847; puis Bâle-Campagne en 1863; Zurich et la Thurgovie en 1869; Zoug et Schaffhouse en 1870 en firent autant, si bien qu'en 1880, près de 800.000 Suisses sur 2.800.000 éalisaient directement leur gouvernement. En 1905, la proportion, en augmentation, était de 1.240.000 sur 3.300.000. Depuis lors les Bernois, extrêmement nombreux, et les Neuchâtelois sont venus en 1906 renforcer encore le rang des électeurs directs.

Malgré cet état d'esprit des Suisses, très nettement en faveur de l'élection directe, le peuple avait repous^{sé}

en 1900 l'élection du Conseil Fédéral par le peuple (1), et cela pour des raisons soutenues même par de chauds partisans de l'élection directe au cantonal.

En premier lieu, la Suisse est probablement d'un territoire trop étendue et d'une population trop nombreuse pour que cette institution puisse jouer normalement; car il arrivera de deux choses l'une : ou l'électeur voudra se montrer consciencieux et n'user de son droit qu'en parfaite connaissance de cause, c'est-à-dire ne favoriser de son vote qu'un candidat qu'il connaît personnellement; dans ce cas, les voix risquent de s'éparpiller au point d'empêcher le résultat de la votation; ou bien l'électeur votera sur un mot d'ordre pour un candidat qu'il connaît peu ou point, et une élection ainsi comprise ne peut avoir de meilleurs effets qu'une élection faite par les Conseils.

Pareil inconvénient n'existe pas au cantonal où chacun se connaît.

Indépendamment de cette première raison, il en existe une autre pour rejeter l'élection directe au fédéral. Elle est plus décisive encore et spéciale à la Suisse considérée comme État confédéré. Si le peuple avait à élire lui-même ses conseillers fédéraux, il y aurait fort à craindre que le sentiment de patriotisme cantonal

1. La votation pour l'ensemble de la Suisse avait donné les résultats suivants: 270.000 non contre 140.000 oui; à Neuchâtel en particulier 6.900 non contre 3.600 oui.

ait plus de prise sur l'esprit des électeurs que celui de l'intérêt national et qu'il les pousse à favoriser les candidats originaires de leur canton, procédé qui serait des plus fâcheux en soi et qui, en outre, avantagerait les cantons populeux. Ce sentiment de patriotisme cantonal est certainement atténué au sein des Chambres suisses qui sont chargées de l'élection des conseillers fédéraux ; leurs membres, grâce à leur collaboration fréquente et intime aux assemblées et aux commissions durant leurs séjours à Berne, se connaissent et connaissent les conseillers fédéraux, de sorte que le jour de l'élection de ces derniers, ils sauront beaucoup mieux que le peuple lui-même s'affranchir de leur patriotisme cantonal et voter pour l'homme plutôt que pour le national de tel ou tel canton.

D'ailleurs, pour éviter des abus possibles et ménager les susceptibilités, la constitution prohibe l'élection de plus d'un conseiller fédéral d'un même canton.

Dans cette votation de 1900, les voix des divers partis se trouvaient extrêmement mêlées ; la majorité a été fournie, d'une part, par les libéraux farouches, patriotes et fédéralistes qui ont rejeté l'élection directe au fédéral, comme une mesure tendant à l'unitarisme ; d'autre part, par les radicaux qui, ayant au Conseil National une majorité forte et bien assise, avaient de bonnes raisons pour désirer le maintien du *statu quo*.

Neuchâtel, quoique le dernier canton en date à avoir

adopté l'élection directe du Conseil d'État par le peuple, avait cependant vu bien des fois cette institution s'agiter dans son sein.

En 1882, lors de la révision constitutionnelle, M. Roulet, conseiller d'État, proposa d'inscrire l'élection directe au programme radical. Mais cette proposition fut presque aussitôt condamnée à mort et elle ne fut même pas soumise au peuple.

Le 21 mars 1883, une pétition de la Société du Grutli demandait l'étude de la question de l'élection directe du Conseil d'État en même temps que celle des députés au Conseil des États.

Une autre tentative fut faite en 1900 par M. Walter Biolley; malgré une active propagande il n'arriva à récolter que 900 signatures environ, chiffre insuffisant pour exiger la révision de la constitution. La raison vraisemblable de cet échec est probablement la méfiance de l'opinion publique à l'égard du parti socialiste auquel appartenait M. Biolley.

Mais la graine était néanmoins lancée et ne tarda pas à venir à maturité grâce à de bienfaisantes influences dont la principale fut une énergique campagne de presse que les journaux neuchâtelois de l'opposition menèrent la main dans la main avec leurs voisins les Bernois qui luttaient à ce même moment pour la même cause.

A la tête de ce mouvement à Neuchâtel se plaça

M. Emmanuel Junod (1) dans son journal *L'Indépendant*. Il fut le véritable apôtre de l'élection directe, et son inlassable zèle à cette grande cause eut bientôt sa juste récompense.

La campagne de presse autour de l'élection directe a été des plus actives; en faveur de l'institution on peut lire le journal de M. Junod, *L'Indépendant*, *La Sentinelle*, organe du parti socialiste, et *La Suisse Libérale*.

Les partisans de l'institution nient formellement que les précédents échecs de l'élection directe, tant au cantonal qu'au fédéral, soient un obstacle à la souhaiter à l'heure actuelle et ils s'efforcent de fournir à ces échecs d'honnêtes excuses.

1. M. Junod est le fondateur du parti bourgeois indépendant; il est à remarquer que dans presque tous les cantons suisses, ce sont les partis de l'opposition qui ont été les promoteurs de ce mouvement en faveur de l'élection directe; dans bien d'autres cas encore, les conservateurs ont été des novateurs. A Neuchâtel, comme partout ailleurs, le parti réellement conservateur, c'est le parti au pouvoir, qui veut conserver intactes toutes ses prérogatives et dont les partis de l'opposition veulent le dessaisir.

Dans la votation fédérale de 1900 sur l'élection directe du Conseil Fédéral, la minorité, c'est-à-dire les partenaires de l'élection directe était composée en grande partie des radicaux dont le parti s'était désagrégé pour l'occasion, et plus spécialement de radicaux de la Suisse allemande.

En effet, les libéraux sont en général très fédéralistes, parce que très attachés aux idées et aux traditions de leur canton; les radicaux au contraire sont plutôt unitaires, voyant en cela l'intérêt de la nation tant au point de vue politique qu'au point de vue économique. Or, c'est dans les cantons de la Suisse allemande que le parti radical recrute ses plus nombreux et ses plus chauds adhérents.

Ils la réclament hautement pour l'élection de leur Conseil d'État, prétendant qu'il est de toute logique de l'adopter pour ne pas faire mentir les deux premiers articles de la constitution, qui sont ainsi conçus :

Article premier. — Le canton de Neuchâtel est une république démocratique.

Art. 2. — La souveraineté réside dans le peuple.

Seule l'élection directe peut mettre en pratique ces deux principes. Ou l'on est démocratique ou l'on ne l'est pas ; si oui, il faut aller sans crainte jusqu'au bout de ses idées et ne se méfier en aucun cas du suffrage universel, méfiance dont ils accusaient leurs adversaires. A l'appui de cette idée, ils citent Rousseau, Montesquieu et tous les grands juristes suisses.

De plus il importe, dit-on, de rendre l'exécutif moins dépendant du législatif ; le peuple seul est souverain et le pouvoir exécutif ne doit procéder que de lui. On a tort de dire qu'il n'y a de la part des partisans de l'élection directe qu'une question d'amour-propre à désirer élire ses conseillers d'État, et que chaque résultat d'élection serait le même, que l'élection soit faite par le peuple ou par le Grand Conseil. Cette intimité et cette confiance réciproque n'ont pas toujours été si grandes car sur six révisions de la constitution, le peuple en avait chargé trois fois une Assemblée Constituante (en 1858-1873 et 1882). Et l'on n'a pas oublié non plus

la triple votation à laquelle a donné lieu en 1858 l'approbation de la constitution par le peuple.

En outre, des questions d'ordre pratique plaident en faveur de l'élection directe. Elle donnerait plus d'unité au canton et mettrait fin à la politique de district qui domine malheureusement à Neuchâtel. Et il est à prévoir également qu'elle aurait le bon effet d'améliorer le personnel gouvernemental, comme dans les autres cantons où on l'a acclimatée, en même temps que de mettre fin aux intrigues des mœurs politiques parlementaires qui résultent de la situation d'humble servitude où se trouvait le Conseil d'État vis-à-vis du Grand Conseil.

Les adversaires de l'élection directe dont le gros était formé par les radicaux soutiennent leurs opinions dans le *Neuchâtelois* et le *National Suisse*. Ils donnent nettement l'impression de sentir déjà la partie perdue ; ils ne luttent plus contre le principe même de l'élection directe à laquelle ils sentent déjà gagnée l'opinion publique. Ils se bornent à réfuter les arguments de leurs adversaires et à prédire certains inconvénients d'ordre pratique : ils accusent l'institution en question d'être une mode qui après avoir gagné la majeure partie des autres cantons, sévit maintenant à Neuchâtel et quant à ses initiateurs, ils leur reprochent d'être purement et simplement des perturbateurs et de vouloir par leur propagande faire de l'opposition systématique.

Le fait que Neuchâtel n'ait pas encore l'élection

directe ne prouve pas qu'il soit moins démocrate ; bien en contraire, il affirme une confiance réciproque entre électeurs et élus.

Puis n'est-ce pas réellement abuser du peuple que de le contraindre à de trop fréquentes votations ? Les électeurs, déjà si souvent sollicités et si peu empressés, ne vont-ils pas finalement se lasser ? Le peuple doit-il donc tout faire lui-même ?

Combattant la théorie de leurs adversaires qui niaient une parfaite communauté de vues entre le peuple et le Grand Conseil, ils prétendent que ce serait un grave inconvénient au point de vue pratique que de supprimer cette interdépendance du Conseil d'État et du Grand Conseil qui créait une homogénéité indispensable à leur bon fonctionnement réciproque et à l'efficacité de leurs travaux. A Genève, pour ne citer qu'un exemple, il y a eu fréquemment désaccord entre ces deux pouvoirs, désaccord qui a souvent été une entrave à la bonne marche des affaires publiques. Ce déplorable état de choses aurait-il existé sans l'élection directe et si le Grand conseil avait eu le pouvoir d'élire des conseillers d'État de son choix ?

N'y a-t-il pas aussi une singulière anomalie à voir le Grand Conseil investi d'un droit de contrôle à l'égard du Conseil d'État alors qu'il n'aurait pas le droit de l'élire ? Le Grand Conseil peut comprendre, ce que tout le peuple ne comprend pas assez, qu'un corps administratif doit être stable, composé d'hommes capables et de métier ;

et l'élection populaire, au contraire, est principalement politique.

Pour toutes ces raisons les feuilles radicales conseillent aux électeurs au moment de la votation de rejeter l'élection directe ; les chefs du parti radical sentant la partie leur échapper, ont soin de dire qu'il ne s'agit pas pour le peuple d'acquérir par son vote un droit nouveau, celui d'élire ses conseillers d'État, car ce droit il le possède déjà en principe depuis longtemps, mais il doit simplement dire s'il a l'intention d'en user ; et en manière de consolation ils laissent prévoir que, quel que soit le résultat de la votation, les mêmes conseillers d'État se verront réélire aux prochaines élections.

La votation populaire sur l'élection directe eut lieu les 24 et 25 mars 1906. Cette nouvelle institution fut adoptée par 6.785 voix contre 4.938. La proportion des votants est donc extrêmement faible, de 35 0/0 environ. Cela tient à ce que le résultat du vote était acquis d'avance et que beaucoup de partisans de l'élection directe ne jugèrent même pas utile d'user de leur droit de vote.

Auparavant, plusieurs incidents s'étaient produits qui avaient retardé l'issue de la démarche des propagandistes ; ces derniers avaient omis de viser dans la rédaction de leur projet tous les articles de la constitution à modifier pour y introduire l'élection directe. En con-

séquence, le Grand Conseil aurait pu faire annuler le projet; mais pour gagner du temps et éviter toute une série de formalités oiseuses, peut-être aussi tout simplement par diplomatie, afin d'afficher pour la cause de l'élection directe une sympathie qu'il n'avait certainement pas, le Conseil d'État proposa lui-même au Grand Conseil de combler la lacune en inscrivant d'office sur la demande de révision les articles à réviser qu'on y avait omis.

Mais une autre formalité avait encore été négligée : les 6.000 signatures appuyant la demande de révision n'étaient légalisées que par l'autorité communale, comme s'il s'agissait d'une simple initiative législative. Or, il s'agit ici d'une révision constitutionnelle pour laquelle, aux termes de l'article 929 du Code de procédure civile, les signatures devaient être légalisées par un fonctionnaire, le juge de paix, ou par un officier public, le notaire.

Le comité d'initiative ne l'ignorait point, mais en outre de la question d'économie (chaque légalisation de signature coûtant 1 fr.), il avait estimé que par respect pour ces 6.000 signatures le Conseil d'État n'oserait pas lui reprocher l'omission d'une simple formalité. Le président du Conseil d'État, M. Louis Perrier, propose une seconde fois de remédier à cette faute le plus constitutionnellement du monde, en demandant au Grand Conseil de substituer son initiative à celle des signataires

de la pétition; celui-ci accepte et par 61 voix contre 20 renvoie le projet à la commission législative.

Mais sans cet incident, le Grand Conseil n'aurait même pas été consulté et la votation populaire aurait suivi immédiatement la remise de la liste d'initiative. Au reste, sans cette décision prise par le Grand Conseil le comité de l'élection directe était décidé à porter la question de la légalisation des signatures devant le tribunal fédéral, où il aurait probablement obtenu gain de cause.

Au moment de la votation populaire des 25-26 mars le peuple eut encore à se prononcer sur d'autres projets de modification constitutionnelle; il s'agissait de supprimer la formalité onéreuse de la légalisation des signatures, de permettre au peuple en cas de révision de ne se prononcer que par un seul vote sur le texte présenté, et enfin d'élever de 3.000 à 5.000 le nombre des signatures à recueillir pour demander une révision totale de la constitution. On a beaucoup reproché au Conseil d'État de vouloir brouiller les cartes en faisant voter le peuple en une seule fois sur autant de questions, dans le but de faire échouer l'élection directe.

Quoi qu'il en soit, l'élection directe avait passé dans les institutions neuchâteloises. Dans une votation des 11 et 12 août de la même année, le peuple adopta les nouveaux articles 40, 42, 43 et 45 de la constitution (les membres du Conseil d'État sont élus par le peuple,

tout siège vacant doit être repourvu dans un délai de six mois) ; ils furent promulgués le 23 octobre et obtinrent la garantie fédérale le 21 décembre.

Les premières élections du Conseil d'État par le peuple devaient avoir lieu l'année suivante au mois d'avril en même temps que les élections du Grand Conseil. Elles n'obtinrent pas, du moins, nous croyons pouvoir l'affirmer, les résultats désirés par les initiateurs du mouvement et par l'opposition en général, lesquels avaient l'intention de faire une sélection parmi les conseillers d'État sortants ; la raison en est que quelques semaines auparavant, en janvier 1907, le peuple avait eu à se prononcer sur la grosse question de la séparation des Églises et de l'État ; question qui avait passionné tous les électeurs et qui avait fourni la plus forte votation du canton ; 23.000 électeurs, en effet, sur 30.000 environ y prirent part ; la séparation avait été repoussée par 15.000 voix contre 8.000 environ. C'était un succès pour le parti radical et pour le gouvernement qui, pour cette occasion, avait mis toutes voiles dehors et était parvenu à mettre en branle un groupe compact d'électeurs radicaux qu'il tenait encore en mains au moment de l'élection du Conseil d'État.

En plus de cela, la majorité radicale du Grand Conseil avait fait voter le 26 février la loi sur l'élection directe du Conseil d'État, sans doute par mesure politique et de façon à ce que le referendum n'ait pas le temps de

s'exercer avant les élections. C'était, suivant l'expression du député Auguste Jeanneret, « une véritable muselière ».

Entre autres mesures cette loi ordonne dans son article 5 l'inscription des candidats cinq jours au moins avant l'élection ; les voix portées sur un candidat non inscrit dans le délai légal seraient déclarées nulles. Or cette formalité peut intimider certains candidats, principalement parmi les nouveaux arrivants, tandis que les conseillers d'État sortants n'auront pas ces scrupules ; on espérait peut-être du reste que ces derniers seraient les seuls candidats, et ce fut en effet le cas : les radicaux ne portèrent sur leur liste que quatre noms ; les libéraux un seul.

Ces 5 candidats furent donc élus ; ce sont : MM. Perrier, Dr Pettavel, Jean Berthoud, Quartier-la-Tente, candidats radicaux ; M. Édouard Droz, candidat libéral.

M. Jean Berthoud se démit de ses fonctions en décembre 1908 ; il fut remplacé par M. Albert Calame, également radical. Ces 5 conseillers d'État réélus en avril 1910 sans concurrents sont encore en fonction aujourd'hui.

Les propagandistes de l'élection directe, bien qu'ils n'aient pu faire aboutir les élections dans le sens de leur désir, n'ont cependant rien à regretter, car le principe est malgré tout désormais établi et les électeurs sont maintenant maîtres du Conseil d'État.

Les conseillers l'ont parfaitement senti et l'on se

platt à trouver déjà chez eux le changement désiré; ls se sentent beaucoup plus tenus, redoutant bien davantage le suffrage du peuple qui les juge sur l'ensemble de leurs actes que celui d'hommes politiques comme les grands conseils, plus mobiles qu'une masse, et dont ils pourront s'acquérir la sympathie au moment opportun.

CHAPITRE IV

LES PARTIS POLITIQUES

Au lendemain de sa victoire, en 1848, le parti républicain ne trouva en face de lui qu'un parti royaliste déjà à moitié gagné aux idées républicaines ou du moins qui y était déjà résigné, ayant depuis longtemps prévu la défaite et senti la fausseté de la situation où vivait depuis quelque temps Neuchâtel, canton suisse soumis à l'autorité prussienne. Aussi, ce parti avait-il déjà songé à l'avenir et était-il tout prêt à jouer son rôle de parti conservateur.

Mais beaucoup de royalistes se montrèrent plus intran-sigeants et s'abstinrent de la nouvelle vie politique du pays. De là le nom dont on les baptisa d'abstentionnistes.

Le parti républicain avait donc la partie belle ; toutefois cette belle unité ne dura pas longtemps et sous le prétexte de questions économiques, un groupe important de ses membres le quitta pour former le parti indépendant qui tendit immédiatement la main aux conservateurs.

Cette amitié eut des fruits ; en 1856, ces deux partis arrivèrent au pouvoir ; à ce moment les royalistes abstentionnistes, s'exagérant l'importance de cette victoire de l'opposition, crurent le moment venu de préparer une insurrection, dont toute la responsabilité rejailit à tort sur les royalistes ralliés, les conservateurs. Le parti républicain, radical comme le dénommèrent ses adversaires, revint de ce fait au pouvoir.

Un autre fait acheva le parti royaliste : par le traité de Paris, en 1857, Neuchâtel obtint en principe sa complète émancipation qu'elle possédait en réalité depuis longtemps. Le parti royaliste, qui vivait depuis ce temps sur ce terrain de principe, et qui considérait les républicains comme des usurpateurs et des révolutionnaires que la diplomatie n'avait pas encore reconnus affranchis de l'autorité royale et prussienne en fut donc chassé et ses membres se retranchèrent pour la plupart dans leur tour d'ivoire. Mais de génération en génération, même chez les esprits les plus farouches, germa la résignation, si bien que les anciens royalistes se rattachèrent en majeure partie au parti de l'opposition, quelques-uns cependant même au parti radical.

La Constituante de 1858 comprenait 58 radicaux, d'une part ; de l'autre, 25 conservateurs et 22 indépendants. C'est à cette époque que ces deux derniers partis, déjà unis comme les deux doigts de la main, fusionnèrent complètement sur le nom moderne de parti

libéral. Ce parti fit preuve d'une vitalité admirable et pendant plusieurs années il alterna au pouvoir avec le parti radical; mais il est moins puissant aujourd'hui qu'il y a quarante ans. Il remporta sa dernière victoire aux élections du Grand Conseil de 1868; à celles de 1871 les radicaux reprirent le pouvoir pour ne plus s'en dessaisir. Le prestige de ces derniers s'accrut de jour en jour et leurs rangs se trouvèrent grossis davantage encore lorsque les nombreux Suisses domiciliés à Neuchâtel purent venir leur apporter leur suffrage. Ce parti, très sagement conduit, sut conserver dans la victoire un air modéré en face du parti libéral qui, depuis 1873, organisé en association démocratique libérale, s'est érigé en grand juge des actes du gouvernement et en défenseur de tous les droits et de toutes les libertés.

Depuis longtemps les deux partis sont nettement républicains et il est assez curieux de remarquer à quel point il y a eu dans ces deux partis de chassés-croisés depuis plusieurs générations; on trouve, en effet, parmi les libéraux des descendants des républicains de la première heure et chez les radicaux des fils de grandes familles royalistes.

Actuellement les programmes de politique intérieure de ces deux partis sont analogues, presque identiques à tel point que l'on a un peu l'impression que leur lutte n'existe que pour la forme. Ce qui tend à prouver

la proximité de leur position respective c'est que leur querelle n'a lieu que quand ils sont seul à seul; mais dès qu'il leur arrive un autre ennemi, qui ne peut guère être qu'un ennemi commun, ils s'unissent pour le combattre. Témoin l'entente absolue qui règne à la Chaux-de-Fonds entre radicaux et libéraux pour lutter contre les socialistes qui ne sont encore nombreux que dans ce district.

On peut toutefois faire les distinctions suivantes : les libéraux, très attachés au sol natal, sont fédéralistes; ils sont intransigeants sur la question de l'autonomie cantonale. Dans le domaine économique, ils sont très individualistes : ils voulaient repousser le rachat des chemins de fer fédéraux et la création d'une banque d'État. Dans le canton même ce sont eux qui ont tenté de faire la séparation de l'Église et de l'État. Ce sont eux en partie qui ont fait passer l'élection directe du Conseil d'État par le peuple. Le referendum, l'initiative sont leur œuvre; de même l'élection proportionnelle.

Le parti radical est, au contraire, partisan de toutes les mesures tendant à l'unitarisme; il cherche à augmenter toujours la force du pouvoir central, il rêve une patrie plus unie. De là les efforts en tous genres qu'il fait pour améliorer l'armée. Dans le domaine économique, il est très étatiste; mais il ne va pas jusqu'à cesser d'être fédéraliste.

En définitive, la différence entre ces deux partis est presque nulle; chacun se flatte d'être le plus démocratique. Les radicaux reprochent aux libéraux et leur passé et leurs attaques contre le gouvernement et la majorité du Grand Conseil qui sont cependant l'œuvre du peuple; les libéraux à leur tour accusent leurs adversaires d'abuser du pouvoir et de sacrifier le réel intérêt du peuple à des questions d'intérêt personnel et de ne pas être vraiment démocratiques comme eux qui ont été les auteurs de toutes les institutions vraiment populaires. Et il y a beaucoup de vérité dans cette critique; le vrai parti conservateur, c'est le parti radical, comme l'est bien souvent et partout le parti au pouvoir, alors que le parti libéral se montre très novateur, très avide de progrès.

Dès 1888, le socialisme fit à son tour son apparition dans le canton, recrutant au général ses adeptes dans le sein du parti radical. Il a beaucoup progressé dans les milieux ouvriers comme Le Locle et la Chaux-de-Fonds. Mais pendant longtemps il inspira même à ses futures adeptes un effroi instinctif, ce qui était assez compréhensible dans un pays comme la Suisse où tant de droits politiques et tant d'avantages matériels sont déjà assurés au peuple, que l'on se demande ce que les socialistes peuvent y désirer de plus; et que l'on est tenté de ne voir en eux que de simples perturbateurs ou des ambitieux. Néanmoins, c'est un parti qui tient

sa place et avec lequel il faut compter : l'adoption de la proportionnelle et l'élection d'un candidat libéral au Conseil d'État furent des concessions faites aux partis de l'opposition dont les rangs venaient de se trouver grossis par l'apparition du parti socialiste. Il vient d'obtenir un splendide succès aux dernières élections législatives où il a gagné quatre sièges. Si cette marche en avant continue, il n'est pas impossible qu'il envoie l'un des siens siéger au Conseil d'État.

Le programme socialiste ne diffère pas énormément de celui des socialistes des autres pays ; aux élections de 1940, il y inscrivait les articles suivants : fixation d'un minimum de salaire à payer par les employants aux employés ;

Subvention de l'État aux caisses de chômage des syndicats. Séparation des Églises et de l'État ;

Impôt progressif sur les successions. Caisse de retraite pour la vieillesse ;

Diminution du traitement des gros fonctionnaires et augmentation des petits ;

Élection par le peuple des magistrats de l'ordre judiciaire et des députés au Conseil des États.

En 1902, s'était formé un nouveau parti, séparé lui aussi du parti radical ; ce fut le parti indépendant dont le chef était M. Emmanuel Junod, le pionnier de l'élection directe ; ce parti, dissolu aujourd'hui, avait pour but de former une réaction contre la franc-maçonnerie.

Les indépendants s'enorgueillissent d'être de vrais et de purs démocrates, ce qu'ils reprochent aux radicaux de ne plus être. Ils n'étaient pas très nombreux, mais n'avaient pas non plus la prétention de l'être. Leur désir était de constituer une sorte de comité d'étude et d'initiative de certaines questions qu'ils jugeaient utiles au peuple ; ce qu'ils ont fait précisément pour l'élection directe.

Ce parti est aujourd'hui dissolu ; il était né pour une occasion et était devenu inutile. Mais il peut se reformer et se reformera certainement un jour.

A titre de document, voici quelles ont été les proportions de chaque parti dans le sein des trois dernières Chambres :

1904	1907	1910
62 radicaux	64 radicaux	63 radicaux
26 libéraux	27 libéraux	26 libéraux
15 socialistes	19 socialistes	23 socialistes
2 indépendants	1 indépendant	

CONCLUSION

Tels sont les grands principes qui dirigent le droit public neuchâtelois. On voit quelles sont les sérieuses garanties données au peuple pour l'exercice de sa souveraineté qui est bien réelle, et dont il a plusieurs fois tenu à user. L'opposition a souvent tenté de modifier les textes des lois votées par le Grand Conseil en se servant du referendum ; fréquemment, elle est arrivée à recueillir le nombre des voix requises sans que le résultat de la votation populaire, qui s'en est suivie, lui ait donné raison. Au reste, la principale utilité de cette institution consiste moins dans ses effets directs que comme moyen préventif et salutaire d'intimidation pour la majorité.

Il en a été de même pour l'initiative populaire qui a fait aboutir entre autres institutions l'élection directe.

C'est cette institution qui a surtout bouleversé les adversaires des droits populaires. Quelle imprudence, disent-ils, de mettre la destinée d'un pays à la merci

d'une journée d'élection populaire où toutes les erreurs, toutes les folies peuvent être commises ! Il est bien évident que tout dépendra de l'usage bon ou mauvais que feront de ce droit les électeurs. A Neuchâtel on ne peut encore porter sur cette question un jugement bien assis, une pareille votation n'ayant encore eu lieu que deux fois, les électeurs y ratifiant le choix antérieur du Grand Conseil.

Mais quelque admiration que l'on puisse avoir pour tous ces droits populaires, l'on doit se demander s'il serait heureux de les voir transplanter hors de Suisse. Bien des esprits français de plusieurs époques différentes ont été tentés d'éprouver pareille acclimation, mais toujours en vain ; la Suisse est bien évidemment avantagée pour de telles pratiques. D'abord le vote ayant lieu par canton, de territoire fort restreint pour la plupart, est forcément mieux éclairé ; ensuite la Suisse est une antique république et son peuple a de ce fait une longue habitude des affaires publiques ; la forte et sérieuse éducation de ses citoyens les arme excellemment pour l'exercice de tous ces droits populaires. D'autre part, les inégalités sociales y sont moindres qu'ailleurs. Et enfin son caractère de neutralité lui interdit les votations dans le cas où elles seraient le plus dangereuses, dans le domaine de la politique extérieure.

Pour ce qui est de l'élection directe, le droit popu-

laire le plus contesté et le plus contestable, il semble bien que dans un pays comme le nôtre il ne faille même pas y songer. La question des intérêts particuliers bien autres que ceux des cantons suisses qui engendrerait toutes les mesures de corruption, celle de l'étendue du territoire et du nombre des électeurs, l'inhabilité probable de certains d'entre eux à faire un choix avisé, voilà autant de raisons pour qualifier d'utopie le désir d'implanter en France pareille institution.

Pour ce qui est du referendum et de l'initiative populaire, ils y seraient peut-être d'un beaucoup plus heureux effet et surtout de beaucoup plus d'utilité. Témoin certaines lois récentes, très impopulaires, que le peuple aurait sans doute rejetées s'il en avait eu le droit. En plus de cela ces institutions seraient une excellente école pour le peuple qui apprendrait ainsi à juger des effets de son vote et aurait en même temps le légitime orgueil d'en constater l'efficacité, ce qu'il ne reconnaît pas assez avec le vote purement électif qu'il possède seul actuellement.

Il faudrait bien évidemment avoir soin de limiter le champ d'application de ce droit de referendum en lui interdisant entre autres le domaine de la politique extérieure.

Quant à l'initiative populaire, on peut la mettre à ce point de vue sur le même pied que le referendum en

tenant toutefois compte que l'esprit zélé et plein d'initiative du Français le porterait peut-être à {user exagérément de ce droit ce qui occasionnerait pour nos chambres un surcroît de travail, dépensé souvent en pure perte.

En ce qui concerne la proportionnelle, institution essentiellement démocratique elle aussi, ses effets ont été jugés excellents et de nombreux pays sont venus s'y rallier. Le rejet de ce principe, par le Conseil National et par le peuple suisse, a étonné tout le monde et ne peut être attribué qu'à une pression radicale ayant fait dévier les sentiments vrais.

Toutes ces institutions jouent admirablement à Neuchâtel ; il est juste de dire que la tâche du gouvernement est singulièrement facilitée tant par l'exiguïté du territoire à gouverner que par le bon esprit de ses administrés. Le peuple vit heureux sous sa douce autorité, fier de son pays, de son histoire, de ses institutions et de ses droits.

Il a parfaitement su comprendre, comme, du reste, le peuple suisse en général, que le bonheur et la force de l'État résidaient dans une sage et vraie démocratie en même temps que dans un profond respect de l'autorité. Tant par l'esprit de simplicité et de justice sociale des bourgeois, que par la culture du bas peuple, et grâce aussi, il faut le dire, à l'excellent effet des institutions populaires sur la masse, les inégalités sociales sont bien

moindres en Suisse qu'ailleurs ; mais si l'égalité absolue de fait est pratiquement impossible, du moins l'égalité de droit n'est pas ici un mot vide de sens.

Le peuple suisse a surtout une façon admirable de comprendre la liberté. Il la comprend dans son sens le plus large et le plus juste qui consiste à considérer, comme licite, tout exercice de sa propre liberté jusqu'à ce que celle du voisin en soit compromise. Si la loi intervient fréquemment, trop fréquemment, prétendent certains, pour restreindre la liberté dans certains cas, c'est toujours pour appliquer ce principe : sacrifier la liberté de l'un à la plus grande liberté de l'autre. Les lois prohibitives, tant cantonales que fédérales, sont nombreuses et c'est ce qui fait souvent dire que la liberté en Suisse est bien peu réelle. Ces derniers temps encore, la votation populaire des 4 et 5 juillet 1908, qui a interdit la fabrication et la vente de l'absinthe en Suisse, a été jugée à l'étranger comme contrevenant à la liberté du débitant et du buveur d'absinthe ; mais le peuple suisse en a jugé autrement et a trouvé juste de sacrifier la liberté de cette catégorie de citoyens à l'intérêt général et à celui de la nation chez qui l'alcoolisme commençait ses ravages.

La liberté absolue ne peut exister du reste dans une société : elle est forcément limitée par les droits des autres individus et par l'intérêt général ; et les Suisses le voient partout l'intérêt général ; ils lui sacrifient

volontiers leurs petites commodités ; ce qu'ils réclament surtout, c'est l'exercice des droits primordiaux de l'individu : ils ne transigent point, par exemple, avec la liberté de conscience et de parole. Le Français, au contraire, dans la vie pratique, fait souvent bon marché de ces droits-là ; par contre, il est extrêmement chatouilleux pour tout ce qui touche à ses petits plaisirs ou à ses menus caprices. Par exemple, un Suisse sera scandalisé si on lui refuse en France le droit de réunion ; mais il trouvera tout naturel de payer une amende s'il jette une feuille de papier dans l'eau en se promenant sur les rives du Léman. Le Français, au contraire, verra dans ce fait une grave atteinte à la liberté, mais, rentré chez lui, consentira volontiers à être privé du droit de provoquer une réunion sur la voie publique ou d'y assister.

Une preuve de largeur d'idées en Suisse est donnée par l'exemple de certains petits cantons qui, n'ayant qu'un seul lieu de culte, le font servir alternativement pour les services du culte protestant et du culte catholique.

En Suisse comme en Allemagne, on a beaucoup augmenté l'intervention et les droits de l'État qui a depuis 1887 le monopole de l'alcool ; il se l'est octroyé dans un but à la fois hygiénique et fiscal ; il est également assureur et cela aussi en partie pour le bien de l'assuré. Il a également opéré le rachat des chemins de fer. Mais on a la haine en Suisse de l'impôt indirect,

pourtant d'un prélèvement peu sensible et très productif. Chaque canton a depuis longtemps sa législation particulière sur la liberté du culte, de la presse, du droit d'association, alors qu'avant 1901 il n'y avait en France aucune loi sur les associations.

On ne comprend pas l'état d'esprit exact du peuple suisse au point de vue politique si l'on ne pénètre pas un peu dans sa vie privée. C'est là bien plus encore que, dans sa vie publique, que se révèlent son véritable amour de simplicité, de la démocratie, je parle pour la majorité des cantons. Les bourgeois, même très riches, vivent simplement à peine d'une façon plus dispendieuse que les ouvriers. Le luxe n'existe pour ainsi dire pas sous aucune de ses formes. Le travail règne en maître absolu ; tout homme capable de travailler, même s'il est à l'abri du besoin, tient à exercer un métier qui l'occupe et qui puisse, le cas échéant, le faire vivre. Au reste, les traitements des salariés, comme aussi les bénéfices des affaires en général y sont beaucoup moins disproportionnés qu'ailleurs : pas d'appointements exorbitants, mais par contre pas de salaires de famine. Une juste répartition des tâches et de leur récompense.

Aussi on ne connaît pas ce qu'on peut appeler les luttes de classes : les basses classes s'élèvent par leur culture et leur forte mentalité, les hautes classes s'abaissent volontairement par esprit de justice et par bonhomie, si bien que tous mènent sensiblement la

même existence. Du reste, l'éducation des premiers âges, faite en commun dans des établissements d'enseignement publics et gratuits, a l'avantage de donner à tout individu, quel qu'il soit, une même solide base d'instruction et d'inculquer aussi dès l'enfance au futur citoyen l'idée mère de la démocratie suisse, l'idée d'égalité et de fraternité; en même temps, des relations d'amitié s'établissent ainsi entre les futurs concitoyens. Si bien qu'il n'est pas rare de voir un riche bourgeois ou un haut fonctionnaire s'arrêter sur son chemin pour serrer la main d'un ouvrier et de les entendre tous deux user du plus fraternel tutoiement pour se rappeler de communs souvenirs d'enfance.

Ces exemples un peu terre à terre n'en sont pas moins frappants, car ils révèlent toute la mentalité d'un peuple et représentent à eux seuls en les démontrant toutes les institutions populaires du pays. Et malgré les différences multiples autant que profondes qui éparent une nation d'une autre, il est du devoir de tout vrai républicain de considérer avec admiration et respect cet admirable petit pays de Suisse qui a toujours servi et servira longtemps encore d'exemple d'une véritable démocratie et d'une absolue souveraineté populaire, lui qui depuis le jour de sa naissance jusqu'à aujourd'hui n'a pas failli à la promesse solennelle des premiers conjurés du Grutli, de vivre et de mourir dans l'union et la fraternité.

SOURCES

- 1 Constitution de la République et canton de Neuchâtel du 21 novembre 1858 (avec les modifications apportées jusqu'à fin 1906).
- 2 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (avec les modifications survenues jusqu'en 1905).
- 3 DROZ (Numa). — Instruction civique. Cours élémentaire à l'usage des écoles primaires, suivi du précis des institutions du canton de Neuchâtel, par A. -H. Calame. Neuchâtel, 1900.
- 4 DROZ (Numa). — Instruction civique. Manuel à l'usage des écoles primaires supérieures suivi d'une notice sur Genève et ses institutions par A. Gavard, 1 vol. Genève, 1885.
- 5 HENRY (Albert). — Précis d'histoire du canton de Neuchâtel.
- 6 La République neuchâteloise. Publication commémorative à l'occasion du cinquantenaire de la Révolution de 1848 par Numa Droz. La Chaux-de-Fonds, 1898.
- 7 Exposé de la constitution de la principauté de Neuchâtel et Valangin, dressé en 1806 et publié d'après les documents originaux par Maurice Tripet. Colombier, 1893.

- 8 GODEFROI DE TRIBOLET (Charles). — Histoire de Neuchâtel et Valangin depuis l'avènement de la maison de Prusse jusqu'en 1806. Neuchâtel, 1846.
- 9 CHAMBRIER (Frédéric de). — Histoire de Neuchâtel et Valangin jusqu'à l'avènement de la Maison de Prusse.
- 10 Procès-verbaux des audiences générales 1816-1840, publiés par les Archives de l'État. Neuchâtel, 1904.
- 11 ÖCHSLI. — Les Origines de la Confédération suisse. Berne, 1891.
- 12 HILTY (Dr C.). — Les Constitutions fédérales de la Confédération suisse, traduit de l'original allemand par F.-H. Mentha. Neuchâtel, 1891.
- 13 SEIPPEL (Paul). — La Suisse au XIX^e siècle. Ouvrage publié par un groupe d'écrivains suisses sous la direction de Paul Seippel. Lausanne, Berne.
- 14 MATILE (G.-A.). — Histoire des institutions judiciaires et législatives de la principauté de Neuchâtel et Valangin. Neuchâtel, 1838.
- 15 Recueil des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et canton de Neuchâtel. Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, 1849-1883.
- 16 Nouveau Recueil officiel des lois. Cernier, Neuchâtel, 1886-1907.
- 17 Recueil des pièces officielles concernant la principauté de Neuchâtel et Valangin. Neuchâtel, 1827, 1835, 1849.
- 18 Bulletin officiel des délibérations de l'Assemblée constituante de la République et canton de Neuchâtel en 1858. Publié par ordre de l'assemblée. Neuchâtel, 1858.
- 19 BLUNTSCHLI. — Le Droit public général, traduit par A. de Riedmatten. Paris, 1881.

- 20 BOREL (Eugène). — Étude sur la souveraineté de l'État fédératif. Berne, 1886.
- 21 BORGEAUD (Ch.). — Histoire du plébiscite. Le plébiscite dans l'antiquité. Grèce et Rome. Genève, 1887.
- 22 DARESTE (F.-R. et P.). — Les Constitutions modernes. Paris, 1853.
- 23 LAVELEYE (Émile de). — Le Gouvernement dans la démocratie. Paris, 1892.
- 24 SENLIS (L.-R. de). — Le Droit fédéral suisse. Jurisprudence du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale en matière de droit public et administratif, traduit par Eugène Borel. Berne, 1892-1894.
- 25 DUBS (J.). — Le Droit public de la Confédération Suisse. Neuchâtel, 1878.
- 26 CURTI (Th.). — Le Referendum (histoire de la législation populaire en Suisse), traduit par Jules Roujat. Paris, 1905.
- 27 DUNANT (Alph.). — La Législation par le peuple suisse. Genève, 1894.
- 28 VACHEROT. — La Démocratie libérale. Paris, 1892.
- 29 L'Indépendant. Articles de M. Emmanuel Junod. Neuchâtel (a cessé de paraître en 1906).
- 30 Le Neuchâtelois. Numéros des années 1905, 1906, 1907 Cernier.
- 31 Le National Suisse. Numéros des trois mêmes années La Chaux-de-Fonds.
- 32 La Suisse libérale. Numéros des trois mêmes années. Neuchâtel.
- 33 La Sentinelle. Articles de Walter Biolley jusqu'en juin 1905. La Chaux-de-Fonds (ce journal s'est fondu en juillet 1906 avec le Peuple Suisse de Genève, mais il a recommencé à paraître depuis le commencement de l'année 1910).

- 34 Feuille officielle de la République et canton de Neuchâtel, 1848-1910.
 - 35 HILTRY (Carl). — Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Berne, 1886-1909.
 - 36 Recueil des pièces officielles concernant la principauté de Neuchâtel et Valangin. Neuchâtel, 1827.
 - 37 DAUZAT (Albert). — La Suisse moderne. Paris, 1910.
-

Vu : Le Président de la thèse,

CHAVEGRIN

Vu : Le Doyen,

CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

LIARD

ERRATA

Pages	Lignes	
1,	6,	lire : <i>voie</i> , au lieu de : voix.
3,	15,	lire : <i>Valangin</i> , au lieu de : Valengin.
42,	13,	lire : <i>rentrant</i> , au lieu de : rentrait.
43,	5,	lire : <i>Grand Conseil</i> , au lieu de : grand conseil.
43,	10,	lire : <i>fédérale</i> .
46,	9,	mot omis : un Conseil issu <i>de</i> l'assemblée.
47,	5,	lire : Grand Conseil.
47,	20,	lire : <i>au</i> constitutionnel, au lieu de : en.
54,	10,	lire : <i>a</i> la surveillance, au lieu de : à.
56,	1,	lire : suffrage <i>du Grand Conseil</i> , au lieu de : suffrage populaire.
60,		avant dernière ligne, lire : <i>cantons</i> , au lieu de : centres.
60,	19,	lire : <i>budget</i> , au lieu de : budget.
69,	6,	lire : <i>Conseil</i> , au lieu de : conseil.
76,	21,	même erreur.
82,	2,	lire : <i>ils</i> se sentent beaucoup plus tenus.
82,	5,	lire : les grands <i>conseillers</i> , au lieu de : les grands conseils.
84,	1,	lire : <i>ses</i> fruits, au lieu de : des fruits.
87,	14,	lire : <i>le</i> parti libéral.
93,	7,	lire : <i>inhabileté</i> , au lieu de : inhabilité.
97,	9,	lire : <i>révèle</i> , au lieu de : révèlent.
102,	3,	lire : <i>Hilty</i> , au lieu de : Hiltry.
